

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Mozetič Lackovič, A. 2012. Analiza stroškov in koristi legalizacije oziroma odstranitve nelegalno zgrajenih objektov. Magistrska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentorica Šubic-Kovač, M.): 111 str.

University
of Ljubljana

Faculty of
*Civil and Geodetic
Engineering*



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Mozetič Lackovič, A. 2012. Analiza stroškov in koristi legalizacije oziroma odstranitve nelegalno zgrajenih objektov. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Šubic-Kovač, M.): 111 pp.

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo

Jamova c. 2
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si



INTERDISCIPLINARNI
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ
PROSTORSKEGA
IN URBANISTIČNEGA
PLANIRANJA

Kandidatka:

ANJA MOZETIČ LACKOVIČ, univ. dipl. inž. grad.

**ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE
OZIROMA ODSTRANITVE NELEGALNO ZGRAJENIH
OBJEKTOV**

Magistrsko delo štev.: 68/IP

**COST AND BENEFIT ANALYSIS OF LEGALIZATION
VERSUS DEMOLITION OF ILLEGAL BUILDINGS**

Master of Science Thesis No.: 68/IP

Mentorica:

izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač

Predsednik in član komisije:

prof. dr. Andrej Pogačnik

Član komisije:

izr. prof. dr. Albin Rakar

Ljubljana, 26. november 2012

IZJAVE

Podpisana Anja Mozetič Lackovič izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom »Analiza stroškov in koristi legalizacije oziroma odstranitve nelegalno zgrajenih objektov«.

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici.

Izjavljam, da dovoljujem objavo elektronske različice v repozitoriju UL FGG.

Ljubljana, 1.1.2012

Anja Mozetič Lackovič

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

UDK: 332:351.785:711(043.3)
Avtor: Anja Mozetič Lackovič, univ. dipl. inž. grad.
Mentor: izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač
Naslov: Analiza stroškov in koristi legalizacije oziroma odstranitve nelegalno zgrajenih objektov
Tip dokumenta: magistrsko delo
Obseg in oprema: 111 str., 25 pregl., 3 sl.
Ključne besede: nelegalna gradnja, inšpekcijsko ukrepanje, legalizacija, odstranitev, strošek, korist

Izvleček

V magistrskem delu je obravnavano področje nelegalne gradnje objektov. Nelegalna gradnja predstavlja gradnjo v nasprotju s splošno sprejetimi družbenimi normami – predpisi o graditvi objektov in urejanju prostora, ki predstavljajo širši družbeni in strokovni konsenz rabe prostora.

Tema magistrskega dela zadeva vedno aktualne črne gradnje stanovanjskih objektov, to je nelegalne gradnje stanovanjskih hiš, ki še vedno predstavljajo velik del črnih gradenj v Sloveniji. Ko takšno gradnjo odkrije gradbeni inšpektor, prične z inšpekcijskim postopkom, katerega končni cilj je vzpostavitev legalnega stanja v prostoru na način, da se objekt odstrani. Investitor pa ima možnost, da legalno stanje vzpostavi tudi drugače – z legalizacijo objekta. Vsaka izmed možnosti je povezana z drugačnimi stroški, drugačnimi koristmi, pa tudi povsem drugim rezultatom. Medtem ko je rezultat odstranitve objekta vzpostavitev prejšnjega stanja v največji možni meri, predstavlja legalizacija sanacijo kršitve predpisov z naknadnim pridobivanjem dovoljenj za že obstoječ objekt.

V magistrskem delu so bili analizirani stroški in koristi obeh načinov vzpostavitve legalnega stanja v prostoru, nato pa je bila na dveh primerih opredeljena višina posameznega ekonomskega stroška oziroma koristi. Z analizo in primerjavo dobljenih rezultatov je bila preverjena resničnost trditve, da legalizacija gradnje na nezazidljivih zemljiščih povzroča lokalni skupnosti stroške, ki jih investitor kljub plačilu vseh zakonsko določenih stroškov in nadomestil ne pokrije. Izkazalo se je, da ta trditev drži le deloma, saj se lokalna skupnost lahko plačevanju stroškov investitorja izogne.

Analiza rezultatov je poleg tega pokazala, da so stroški odstranitve objekta znotraj urejenega naselja res večji od stroškov legalizacije, da pa so izven urejenega naselja stroški legalizacije in odstranitve objektov na približno enaki ravni.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 332:351.785:711(043.3)
Author: Anja Mozetič Lackovič, B.Sc.
Supervisor: Assoc. Prof. Maruška Šubic-Kovač, Ph.D.
Title: Cost and Benefit Analysis of Legalization versus Demolition of Illegal Buildings
Document type: M. Sc. Thesis
Scope and tools: 111 p., 25 tab., 3 fig.
Keywords: illegal building, inspector action, regularization, demolition, cost, benefit

Abstract

The main topic of the M.Sc. thesis is illegal building. Illegal building constitutes building outside of commonly accepted norm – building and planning regulations, which represent societal and expert consensus of land use.

The main theme of master thesis concerns illegal building of houses, which still represent a big part of illegal building in Slovenia. When such a building is discovered by a building inspector an enforcement notice is served to the investor. The main goal of the building inspector is to achieve legality of the site in question through demolition of the illegal building. However, the investor can also achieve legality through regularisation – a process, in which the investor obtains suitable building permit after the building is already built. Each of the two options encompasses different costs and different benefits, but above all yields different results. The first option – demolition of illegal building – yields as its result the return to previous state. The second option offers absolution by obtaining necessary permits after the building work is done.

Master thesis analyses costs and benefits of both options of achieving legality and calculates economic costs and benefits in two case studies. The results are analysed and compared to prove that regularisation of houses on land that was not previously meant to be developed causes a lot of costs to the local municipality, which dues, paid by the investor, fail to match. The results of the analysis show that this hypothesis is only partially true, because local municipality has every power to ensure that the costs of regularisation remain in the domain of the investor.

The analysis also confirmed that in urbanized areas, costs of demolition are higher than costs of regularisation, but also showed that, outside urban areas, the costs of demolition and regularisation are approximately on the same level.

ZAHVALA

Za pomoč in podporo pri nastajanju magistrskega dela se iskreno zahvaljujem mentorici,izr. prof. dr. Maruški Šubic-Kovač.

Hkrati se za potrpljenje in čas zahvaljujem tudi svoji družini, saj brez njene podpore pričujoče delo gotovo ne bi nastalo.

KAZALO:

Izjave	I
Bibliografsko-dokumentacijska stran in izvleček	II
Bibliographic-documentalistic information and abstract	III
Zahvala	IV

1 UVODNI DEL **1**

1.1. UVOD	1
1.2. METODA DELA	4
1.3. PREGLED POMEMBNEJŠE LITERATURE	4
1.3.1. MARJAN RAVBAR: PREOBRAZBA SLOVENSkih NASELIJ S ČRNO GRADNJO, MAGISTRSKO DELO	5
1.3.2. ALEKSANDRA VELKOVRH: GRADBENO INŠPICIRANJE Z AKTUALNO PROBLEMATIKO UVAJANJA ZAKONA O GRADITVI OBJEKTOV, SPECIALISTIČNO DELO	7
1.3.3. ROBERT W. BURCHELL, ANTHONY DOWNS, BARBARA McCANN, SAHAN MUKHERJI: SPRAWL COSTS, ECONOMIC IMPACTS OF UNCHECKED DEVELOPMENT, MONOGRAFSKA PUBLIKACIJA	9
1.4. POJEM »ČRNA GRADNJA«	11
1.5. VZROKI ČRNOGRADITELJSTVA	12
1.6. NEKATERI VIDIKI OBRAVNAVE IN POSLEDIC ČRNIH GRADENJ	15

2 TEMATSKI DEL **17**

2.1. TEMELJNI POJMI TER ZAKONODAJA S PODROČJA GRADITVE IN UREJANJA PROSTORA	17
2.1.1. TEMELJNI POJMI	17
2.1.2. PREGLED ZAKONODAJE S PODROČJA GRADITVE	18
2.1.3. PREGLED ZAKONODAJE S PODROČJA UREJANJA PROSTORA	20
2.2. PREGLED ZAKONODAJE TER ORGANIZIRANOSTI INŠPEKCIJSKIH SLUŽB NA PODROČJU GRADITVE V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH IN SLOVENIJI	22
2.2.1. ANGLIJA	22
2.2.2. NEMČIJA	27
2.2.3. SLOVENIJA	29
Pooblastila in stvarna pristojnost gradbenega inšpektorja	29
2.2.4. PRIMERJAVA ZAKONODAJE IN ORGANIZIRANOSTI INŠPEKCIJSKIH SLUŽB NA PODROČJU GRADITVE V ANGLIJI, NEMČIJI IN SLOVENIJI	31
2.3. INŠPEKCIJSKI POSTOPEK IN UKREPANJE GRADBENEGA INŠPEKTORJA OB NELEGALNI GRADNJI	32
2.3.1. INŠPEKCIJSKI POSTOPEK	32
2.3.2. UKREPANJE INŠPEKTORJA OB NELEGALNI GRADNJI	33
Ukrepi na podlagi ZGO-1	33

Ukrepi na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)	34
Ukrepi na podlagi Zakona o prekrških (ZP-1)	35
3 OPREDELITEV STROŠKOV LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ	36
3.1. STROŠKI LEGALIZACIJE	36
3.1.1. NEPOSREDNI STROŠKI LEGALIZACIJE	36
Stroški spremembe prostorskih aktov	37
Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora	38
Stroški odkupa zemljišč	40
Stroški komunalnega prispevka	40
Stroški projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt	41
Stroški izvedbe priključkov na javno komunalno omrežje	42
Stroški geodetskega elaborata	45
Globa	45
3.1.2. POSREDNI STROŠKI LEGALIZACIJE	45
Stroški transporta	46
Stroški gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture ter zagotavljanja javnih služb	46
Stroški zaradi izgube zemljišč	47
3.2. STROŠKI ODSTRANITVE	47
3.2.1. NEPOSREDNI STROŠKI ODSTRANITVE OBJEKTA	47
3.2.2. POSREDNI STROŠKI ODSTRANITVE OBJEKTA	48
Stroški izgubljenega vložka investitorja	48
Stroški nadomestnega bivališča	48
3.3. POVZETEK STROŠKOV LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE OBJEKTA	49
4 OPREDELITEV KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ	51
4.1. KORISTI LEGALIZACIJE	51
4.1.1. KORISTI LEGALIZACIJE ZA INVESTITORJA	52
Neposredne koristi legalizacije za investitorja	52
Posredne koristi legalizacije za investitorja	52
4.1.2. KORISTI LEGALIZACIJE ZA ŠIRŠO DRUŽBO	53
4.2. KORISTI ODSTRANITVE	54
4.2.1. KORISTI ODSTRANITVE ZA INVESTITORJA	55
Neposredne koristi odstranitve za investitorja	55
Posredne koristi odstranitve za investitorja	55
4.2.2. KORISTI ODSTRANITVE ZA ŠIRŠO DRUŽBO	56
Zmanjšanje družbenih stroškov	56

Uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom	56
Ustrezno obdavčenje nepremičnine	57
4.3. POVZETEK KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE OBJEKTA	57
5 STROŠKI IN KORISTI LEGALIZACIJE OZIROMA ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ, KI BODO PODROBNEJE ANALIZIRANI V ŠTUDIJI DVEH PRIMEROV	59
<hr/>	
6 OCENA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V DVEH PRIMERIH	60
6.1. PRIMER A – NELEGALNA GRADNJA OBJEKTA V KOMUNALNO OPREMLJENEM OBMOČJU, KI JE NAMENJENO POSELITVI	61
6.1.1. STROŠKI LEGALIZACIJE	61
Povzetek stroškov legalizacije objekta v primeru A	64
6.1.2. STROŠKI, KI NASTANEJO OB ODSTRANITVI OBJEKTA	64
Povzetek stroškov odstranitve objekta v primeru A	65
6.1.3. KORISTI LEGALIZACIJE OBJEKTA V PRIMERU A	65
6.1.4. KORISTI ODSTRANITVE OBJEKTA V PRIMERU A	66
6.2. PRIMER B – NELEGALNA GRADNJA OBJEKTA V KOMUNALNO NEOPREMLJENEM OBMOČJU, KI JE IZVEN POSELITVENIH OBMOČIJ IN NANJE NE NALEGA	66
6.2.1. STROŠKI LEGALIZACIJE	66
Povzetek stroškov legalizacije objekta v primeru B	69
6.2.2. STROŠKI ODSTRANITVE	70
Povzetek stroškov odstranitve objekta v primeru B	71
6.2.3. KORISTI LEGALIZACIJE OBJEKTA V PRIMERU B	71
6.2.4. KORISTI ODSTRANITVE OBJEKTA V PRIMERU B	72
7 PREDSTAVITEV REZULTATOV	73
<hr/>	
7.1. REKAPITULACIJA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V PRIMERU A	73
7.2. REKAPITULACIJA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V PRIMERU B	73
7.3. REKAPITULACIJA STROŠKOV LEGALIZACIJE V PRIMERU A IN PRIMERU B	73
7.4. REKAPITULACIJA STROŠKOV ODSTRANITVE V PRIMERU A IN PRIMERU B	74
7.5. REKAPITULACIJA KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V PRIMERU A IN PRIMERU B	74
7.6. IZGUBA OZIROMA DOBIČEK PO KONČANI LEGALIZACIJI OZIROMA ODSTRANITVI V PRIMERIH A IN B	75
8 ANALIZA REZULTATOV	76
<hr/>	
8.1. ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE V PRIMERU A	76
8.2. ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE V PRIMERU B	77

8.3.	PRIMERJAVA STROŠKOV LEGALIZACIJE V PRIMERU A IN B	79
8.4.	PRIMERJAVA KORISTI LEGALIZACIJE V PRIMERU A IN B	81
8.5.	ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI ODSTRANITVE V PRIMERU A	81
8.6.	ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI ODSTRANITVE V PRIMERU B	82
8.7.	PRIMERJAVA STROŠKOV IN KORISTI ODSTRANITVE V PRIMERU A IN B	82
8.8.	PRIMERJAVA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V PRIMERU A	83
8.9.	PRIMERJAVA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V PRIMERU B	84
8.10.	PRIMERJAVA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE PRIMERU A IN B	86
8.11.	ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE GLEDE NA LOKACIJO ČRNE GRADNJE V OZIROMA IZVEN UREJENEGA NASELJA	88
8.12.	ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE GLEDE NA NOSILCA	91
8.13.	PRIMERJAVA STROŠKOV LEGALIZACIJE ČRNE GRADNJE V PRIMERJAVI S STROŠKI LEGALNE GRADNJE NA PODOBNI LOKACIJI	91
9	<u>REZULTATI Z UPOŠTEVANJEM ČASOVNE DIMENZIJE</u>	94
10	<u>VLOGA DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI PRI REŠEVANJU PROBLEMATIKE NELEGALNIH GRADENJ</u>	98
11	<u>ZAKLJUČEK</u>	101
12	<u>POVZETEK</u>	104
13	<u>SUMMARY</u>	106
	<u>LITERATURA IN VIRI</u>	108
	LITERATURA	108
	VIRI	109

KAZALO PREGLEDNIC:

Preglednica 1:	Primerjava zakonodaje in organiziranosti inšpekcijskih služb na področju graditve v Angliji, Nemčiji in Sloveniji	31
Preglednica 2:	Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve	49
Preglednica 3:	Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve glede na plačnika	49
Preglednica 4:	Povzetek koristi legalizacije in odstranitve	57
Preglednica 5:	Povzetek koristi legalizacije in odstranitve glede na nosilca koristi	58
Preglednica 6:	Stroški in koristi legalizacije oziroma odstranitve črnih gradenj, ki so predmet podrobne analize	59
Preglednica 7:	Stroški izgradnje posameznega priključka	63
Preglednica 8:	Stroški legalizacije objekta v primeru A	64
Preglednica 9:	Stroški odstranitve objekta v primeru A	65
Preglednica 10:	Ocenjeni stroški izgradnje komunalnih priključkov in MČN	69
Preglednica 11:	Stroški legalizacije objekta v primeru B	70
Preglednica 12:	Stroški odstranitve objekta v primeru B	71
Preglednica 13:	Predstavitvev stroškov in koristi legalizacije in odstranitve objekta v primeru A	73
Preglednica 14:	Predstavitvev stroškov in koristi legalizacije in odstranitve objekta v primeru B	73
Preglednica 15:	Rekapitulacija stroškov legalizacije objekta v primeru A in primeru B	73
Preglednica 16:	Rekapitulacija stroškov odstranitve objekta v primeru A in primeru B	74
Preglednica 17:	Rekapitulacija koristi legalizacije in odstranitve objekta v primerih A in B	74
Preglednica 18:	Izguba oziroma dobiček po končani legalizaciji oziroma odstranitvi v primerih A in B	75
Preglednica 19:	Primerjava vidikov legalizacije v primeru črne gradnje znotraj naselja in izven naselja	80
Preglednica 20:	Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru B	85
Preglednica 21:	Stroški in koristi legalizacije in odstranitve v obeh primerih	86
Preglednica 22:	Strošek izgradnje dolžinskega metra priključnih vodov komunalne infrastrukture	89
Preglednica 23:	Prikaz stroškov legalizacije gradnje izven urejenega naselja v primerjavi z legalno gradnjo na podobni, a zazidljivi, lokaciji	92
Preglednica 24:	Stroški in koristi v primeru A z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja	95
Preglednica 25:	Stroški in koristi v primeru B z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja	97

LIST OF TABLES:

Table 1:	Building legislation and organization of building inspection in England, Germany and Slovenia	31
Table 2:	Summary of legalization and demolition costs	49
Table 3:	Summary of legalization and demolition costs regarding payer	49
Table 4:	Summary of legalization and demolition benefits	57
Table 5:	Summary of legalization and demolition benefits regarding beneficiary	58
Table 6:	Costs and benefits of legalization and demolition of illegal building, which are analysed in detail	59
Table 7:	Infrastructure building costs	63
Table 8:	Legalization costs in case A	64
Table 9:	Demolition costs in case A	65
Table 10:	Evaluated costs of building infrastructure and wastewater treatment plant	69
Table 11:	Legalization costs in case B	70
Table 12:	Demolition costs in case B	71
Table 13:	Costs and benefits of legalization and demolition in case A	73
Table 14:	Costs and benefits of legalization and demolition in case B	73
Table 15:	Recapitulation of legalization costs in cases A and B	73
Table 16:	Recapitulation of demolition costs in cases A and B	74
Table 17:	Recapitulation of legalization and demolition costs in cases A and B	74
Table 18:	Total loss or gain after legalization or demolition in cases A and B	75
Table 19:	Comparison of legalization aspects between illegal building in and out of the settlement	80
Table 20:	Comparison of costs and benefits of legalization and demolition in case B	85
Table 21:	Costs and benefits of legalization and demolition in both cases	86
Table 22:	Building costs of 1m of infrastructure	89
Table 23:	Costs of building legalization outside settlement in comparison with costs of building legally in a similar location, which is earmarked for development	92
Table 24:	Costs and benefits in case A with or without considering time value of money principle	95
Table 25:	Costs and benefits in case B with or without considering time value of money principle	97

KAZALO SLIK:

Slika 1:	Diagram postopka izdaje planskega dovoljenja	24
Slika 2:	Časovna premica stroškov in koristi v primeru A	95
Slika 3:	Časovna premica stroškov in koristi v primeru B	96

LIST OF FIGURES:

Figure 1:	Diagram of the planning approval procedure	24
Figure 2:	Timeline of costs and benefits in case A	95
Figure 3:	Timeline of costs and benefits in case B	96

SEZNAM PRILOG:

Priloga A:	Angleško-slovenski slovar	A1
Priloga B:	Nemško-slovenski slovar	B1

Kratice:

ETN	Evidenca trga nepremičnin
IRSOP	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor
MČN	mala čistilna naprava
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
NOGZ	nadzorni organ za gradbene zadeve
OPN	občinski prostorski načrt
OPPN	občinski podrobni prostorski načrt
PGD	projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
Uredba in 99/2008)	Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uradni list RS št. 37/2008 in 99/2008)
ZAPS	Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS št. 102/2004- UPB-1, 92/2005- ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 126/2007, 108/2009, 61/2010-ZRud-1 (62/2010 popr.))
ZGO-1-UPB-1	Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS št. 102/2004)
ZGPro ZGO-1)	Zakon o gradbenih proizvodih (Uradni list RS št. 52/2000 in 110/2002- ZGO-1)
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS št. 43/2007-UPB1)
ZP-1	Zakon o prekrških (Uradni list RS št. 29/2011-UPB8 in 43/2011)
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C)
ZUNDPP	Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor (Uradni list SRS št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, 43/1989, RS št. 26/1990, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 29/1995- ZPDF, 44/1997, 9/2001-ZPPreb, 110/2002-ZUreP-1 (8/2003 popr.))
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 24/2006-UPB- 2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010)

ZUreP-1 Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/2002 (8/2003 popr.),
58/2003 – ZZK-1, 33/2007 – ZPNačrt, 108/2009 – ZGO-1C, 79/2010 Odl.US:U-I-85/09-8,
80/2010 - ZUPUDPP)

ZUT Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS št. 106/2010-UPB5)

1 UVODNI DEL

1.1. Uvod

Polemika o »črnih gradnjah« se v medijih pojavi vsakič, ko je za to priložnost. Vidiki, ki so v prispevkih predstavljeni, so zelo različni – stališča črnograditeljev, inšpekcije, sosedov, zainteresiranih posameznikov, občine, upravne enote, državnih organov ter seveda novinarjev samih. Prispevki »črne gradnje« različno obravnavajo - nekatere z naklonjenostjo, spet druge z negativno konotacijo. Izražena stališča so odvisna predvsem od položaja oz. tipa črnograditelja, manj pa od vrste ali lokacije izvedene »črne gradnje«. Zanimivo je, da »črne gradnje« s simpatijo obravnavajo tudi strokovnjaki na področju urejanja prostora¹, vzroke zanje pa velikokrat iščejo na strani države² - preveč toga in zapletena zakonodaja na področju urejanja prostora in graditve objektov, visoke cene nepremičnin in težak ekonomski položaj silijo posameznika v črnograditeljstvo. Takšna legitimizacija črnih gradenj seveda ne pripomore k zmanjševanju tega pojava – vodi lahko le v vedno večje število črnih gradenj, s tem pa do vedno bolj kaotičnih razmer na področju urejanja prostora.

Zanimivo je, da Slovenija kljub veliki težavi, ki jo v prostoru povzroča črnograditeljstvo, na tem področju nima izdelanih novejših analiz, študij ali raziskav, ki bi osvetlile razširjenost in vzroke črnograditeljstva ter morda nakazale tudi možne rešitve problematike. Ravno tako ne obstaja domača literatura, ki bi problem obširno opredelila, tuja literatura pa v veliki večini obravnava kolektivno strnjeno črnograditeljstvo v suburbanih področjih (slumi, favele, barrios in podobno). Individualne črne gradnje, ki so značilne za Slovenijo, v razvitih državah takorekoč ne poznajo, v nerazvitih državah pa je gradnja brez dovoljenj vsaj legitimna, če že ne legalna.

Ena redkih domačih literatur na tem področju je magistrsko delo M. Ravbarja z naslovom Preobrazba slovenskih naselij s črno gradnjo, napisano leta 1976, ki raziskuje pojav stihijske urbanizacije in črne gradnje v Sloveniji. Jedro dela predstavlja analiza črnih gradenj, v kateri avtor med drugim ugotavlja, da je po letu 1960 črna skoraj vsaka peta gradnja. Zadnja relevantna ocena števila črnih gradenj se je pojavila leta 1993 v Obrazložitvi za spremembo zakonskih določil o urbanistični inšpekciji, ki jo v svojem prispevku kot vir uporabi Gantar (1993). Obrazložitev ocenjuje, da je bilo konec leta 1992 v Sloveniji približno 26.000 nedovoljenih posegov v prostor, od tega 15.000 nedovoljenih gradenj stavb. K tej oceni je potrebno prišteti še približno ocenjenih 8.500 primerov neodkritih nedovoljenih posegov v prostor. Tako je bilo skupno število nedovoljenih posegov v prostor leta 1992 ocenjeno na 34.500, vendar brez vsaj grobe analize lokacij in vrst teh posegov ni mogoča nikakršna diskusija, kaj šele iskanje rešitev.

Obseg pojava črnih gradenj v današnjem času bi lahko prikazala primerjava med številom izdanih odstranitvenih odločb leta 1991 in leta 2009. Iz Poročila o delu IRSOP za leto 2009 je

¹ Glej Kos, 1993

² Glej Gantar, 1993 in Mlinar, 1993

razvidno, da je gradbena inšpekcija le v letu 2009 izdala 1.012 inšpekcijskih odločb zaradi nelegalne gradnje objektov – odstranitvenih odločb, medtem ko je bilo takšnih odločb leta 1991 700 (Gantar, 1993). Povečanje števila izdanih odstranitvenih odločb je sicer lahko posledica povečanja učinkovitosti dela gradbene inšpekcije, vendar je to le malo verjetno. Gradbena inšpekcija se glede na podatke iz predloga Zakona o gradbeni inšpekciji v tem obdobju namreč ni bistveno kadrovsko okrepila, ravno tako ni pridobila večjih finančnih sredstev ali zmanjšala administrativnih bremen. Vzrok je tako lahko le povečanje števila črnih gradenj, kar pomeni, da gre za zelo aktualno in perečo problematiko, čeprav so nekateri avtorji, ki so o istem problemu razpravljali leta 1993 v reviji Teorija in praksa, verjeli, da se bo z leti število črnih gradenj zmanjševalo (Mlinar, 1993).

Zakaj predstavljajo črne gradnje problem in ne le simpatičen pojav, izraz spontanosti, samoorganiziranosti posameznika (Gantar, 1993)? Vsaka gradnja – legalna ali ne - predstavlja strošek in nepovratno poseže v prostor. Vendar v primeru legalne gradnje ta strošek nosi investitor, ki z različnimi dajatvami vsaj delno poplača družbeno škodo, ki jo z gradnjo povzroči, hkrati pa je zaradi obveze, da gradi skladno s pravili, ta škoda na najnižji ravni. Po drugi strani pa se investitor »črne gradnje« večini teh dajatev izogne, družbena škoda, ki jo z gradnjo povzroči, je zaradi neupoštevanja standardov projektiranja in gradnje večja, poleg tega pa povzroči še celo vrsto drugih stroškov in škode, ki je ne nujno nosi sam. Ti stroški in škoda so še posebej visoki, kadar investitor objekt postavi na zemljišče, ki v prostorskem planu občine ni predvideno za gradnjo. V takih primerih je škoda velikokrat nenadomestljiva, tudi ob kasnejši odstranitvi objekta ali njegovi legalizaciji.

Magistrsko delo identificira stroške in koristi, ki nastanejo ob legalizaciji in rušitvi »črne gradnje«, nato pa se omeji na analizo ekonomskih stroškov legalizacije oziroma rušitve - družbeni stroški nelegalne gradnje niso predmet dela. V okviru dela sta izbrana dva primera »črnih gradenj«, v katerih bo višina stroškov oziroma koristi kvantificirana. Da bodo rezultati analize relevantni v širšem pogledu, morata biti primera izbrana tako, da zajameta pogostejše primere nelegalne gradnje v Sloveniji, imeti morata nezanemarljiv vpliv na okolje in družbo ter hkrati tudi skupne značilnosti, na osnovi katerih je mogoče izdelati analizo in izvlečke. Posledično se izbira nelegalne gradnje stanovanjskih objektov ponuja kar sama od sebe, saj gre v takšnih primerih za gradnjo, ki je v Sloveniji še vedno precej razširjena ter vpliva na okolje in podobo krajine, njeni družbeni, socialni in tudi politični vidiki pa že od nekdaj v ljudeh vzbujajo precej ambivalenten odnos.

V okviru nelegalne gradnje stanovanjskih objektov sta tako izbrana dva primera, na katerih bo opredeljena višina stroškov in koristi. Primera sta izbrana na način, ki omogoča preverbo resničnosti postavljenih hipotez, hkrati pa predstavljata tipična primera nelegalne gradnje stanovanjskih objektov v Sloveniji. Tako prvi primer predstavlja nelegalno gradnjo stanovanjskega objekta znotraj naselja z urejeno komunalno infrastrukturo – tipičen primer tovrstne gradnje je izdelava prizidkov k stanovanjskim objektom ali gradnja samostojnih

stanovanjskih objektov na sicer že pozidanih parcelah. Takšna gradnja je precej pogost primer nelegalne gradnje v Sloveniji, saj je zemljišče že v lasti investitorja oziroma njegovih bližnjih sorodnikov, ravno strošek nakupa zemljišča pa predstavlja eno večjih stroškovnih postavk gradnje samostojnega stanovanjskega objekta. V tovrstnih primerih je vzrok črnograditeljstva predvsem ekonomski – investitor nima finančnih sredstev, da bi svoj stanovanjski problem rešil drugače.

Drugi primer je povsem drugačen, saj gre za gradnjo stanovanjskega objekta izven urejenega naselja, na kmetijskem zemljišču, ki seveda ni komunalno opremljeno. Najbolj tipičen primer tovrstne gradnje je gradnja vikend hišice in je v Sloveniji zelo razširjen, vzroki za tovrstno gradnjo pa niso ekonomski. V teh primerih ima investitor običajno rešen stanovanjski problem, vikend hišico postavi zaradi želje po višjem standardu bivanja, prestižu, odmaknjenosti in uživanju naravnih lepot. Posledično za gradnjo izbere odmaknjeno estetsko privlačno lokacijo.

Na študiji tako izbranih primerov je opredeljena višina stroškov in koristi, ki jih lokalni skupnosti in investitorju gradnje povzroča legalizacija »črne gradnje« na eni strani ter odstranitev nelegalno zgrajenega objekta na drugi. Z analizo in primerjavo stroškov in koristi v dveh primerih je ugotovljeno, kdo dejansko plača stroške legalizacije oziroma rušitve »črnih gradenj« in kolikšni so v posameznem primeru, ravno tako pa so opredeljene koristi legalizacije oziroma rušitve in, kjer je to mogoče, finančno ovrednotene. Ker so »črne gradnje« kompleksen prostorski problem, se pričujoče magistrsko delo osredotoča le na del »črnih gradenj«, in sicer na stanovanjske objekte, ki so v celoti nelegalno zgrajeni. Del razprave pa je mogoče smiselno posplošiti na vse »črne gradnje« v najširšem pomenu besede.

Cilj magistrske naloge je na konkretnih primerih preveriti razmerje med stroški in koristmi, ki jih nosita tako investitor kot tudi lokalna skupnost pri naknadnem pridobivanju gradbenega dovoljenja za prvotno nelegalno zgrajen objekt. Oblikovala sem dve hipotezi:

1. Legalizacija »črne gradnje« na prvotno nezazidljivih zemljiščih povzroča lokalni skupnosti kljub plačilu zakonsko predvidenih prispevkov in nadomestil investitorja dodatne stroške.
2. Stroški prisilne odstranitve objekta so praviloma manjši od stroškov legalizacije gradnje. Večji so le v primeru, ko gre za nelegalno zgrajene objekte znotraj naselij, kjer pa so stroški prisilne odstranitve večji od stroškov legalizacije.

Z analizo in primerjavo stroškov in z upoštevanjem koristi legalizacije oziroma rušitve »črne gradnje« bo mogoče preveriti zgoraj navedeni hipotezi in priti tudi do nekaterih splošnih zaključkov glede smotrnosti takšne gradnje.

1.2. Metoda dela

Metoda dela je izbrana glede na tematiko, ki je predmet raziskovanja. S pomočjo deduktivne logike empiričnega raziskovanja sem preverila resničnost teoretičnih hipotez, ki sem ju postavila. Na dveh empiričnih primerih sem s pomočjo metode deduktivne logike preskusila, ali postavljena teorija ustreza empirično dognanim dejstvom.

Za uspešno znanstvenoraziskovalno delo sem najprej zbrala in proučila relevantno strokovno literaturo, nato pa zaradi ustrezne umestitve svojega raziskovanja definirala pojem »črne gradnje« ter se dotaknila vzrokov črnograditeljstva. Pri definiciji pojma sem se oprla predvsem na članke priznanih domačih avtorjev in obstoječo zakonodajo na področju graditve.

Tematski del se prične z analizo primarnih virov – predpisov na področju graditve in urejanja prostora v Sloveniji. Iz njih sem izluščila temeljne pojme, bistvo zakonodajne ureditve ter temelje delovanja inšpekcijskih služb na področju graditve. Zakonodajno ureditev na področju graditve in urejanja prostora v Sloveniji sem primerjala z ureditvijo te tematike v Nemčiji oziroma Bavarski ter Angliji. V tem delu sem posebej izpostavila inšpekcijski postopek in ukrepe gradbenega inšpektorja ob nelegalni gradnji. Pri prevodu tuje zakonodaje na področju graditve sem uporabila lastno znanje tujih jezikov, saj uradni prevodi tujih predpisov o graditvi niso dostopni.

Naslednji korak je predstavljal opredelitev stroškov in koristi legalizacije in odstranitve nelegalne gradnje, pri čemer sem se omejila na ekonomske stroške in koristi. Tu sem z upoštevanjem tuje literature povzela lastno poznavanje problematike ter identificirala stroške in koristi, ki nastanejo ob legalizaciji oziroma odstranitvi objekta. Stroške in koristi sem dodatno opredelila glede na nosilca, merljivost in način vpliva.

Na študiji dveh konkretnih primerov sem nato identificirane merljive stroške in koristi kvantificirala, tako dobljene rezultate pa analizirala z več vidikov. Iz tako opravljene analize sem s pomočjo deduktivne logike spoznanja lahko vsaj delno posplošila in z njimi ugotovila resničnost postavljenih hipotez. Čas obravnave dela je postavljen na datum 31.05.2011.

1.3. Pregled pomembnejše literature

Literature, ki bi bila relevantna za pričujoče magistrsko delo, ni veliko. Težava je predvsem v tem, da je bistvo pričujočega dela raziskovanje stroškov legalizacije in rušitve posamičnih črnih gradenj, ti pa so v veliki meri specifika Slovenije, zato tuje literature na tem področju ni. Za resnejšo obravnavo problematike črnih gradenj v Sloveniji, ki bila vsekakor potrebna, bi bilo potrebno izvesti raziskave in izdelati statistiko. Brez vsaj približne ocene števila, lokacij in namembnosti črnih gradenj pa je težko napisati relevantno razpravo. Ena redkih publikacij, ki dokaj celostno obravnava črno gradnjo v Sloveniji, je magistrsko delo M. Ravbarja z naslovom

Preobrazba slovenskih naselij s črno gradnjo, izdelano v letu 1976. Čeprav je starejšega datuma, vseeno predstavlja ključno delo na področju vzrokov, tipologije in posledic črne in stihijske pozidave v Sloveniji.

Zaradi pomanjkanja relevantne literature sem skušala poiskati literaturo za vsak posamezen sklop magistrske naloge, veliko pa sem si pomagala tudi z zakonodajo na področju urejanja prostora in graditve objektov. Tako sem iskala dela, ki obravnavajo delo, postopek in pooblastila gradbene inšpekcije v Sloveniji, Angliji in Nemčiji. Za področje Slovenije sem poleg zakonodaje največ črpala iz specialističnega dela Aleksandre Velkoverh z naslovom Gradbeno inšpiciranje z aktualno problematiko uvajanja Zakona o graditvi objektov, napisano leta 2004.

Za del magistrske naloge, v katerem sem opredelila stroške in koristi legalizacije in rušitve črnih gradenj, sem kot vodilo uporabila publikacijo *The Cost of Urban Sprawl*. Publikacija sicer obravnava stroške razpršene gradnje, vendar pa so ti stroški lahko vodilo pri oblikovanju stroškov črnih gradenj.

1.3.1. **Marjan Ravbar: Preobrazba slovenskih naselij s črno gradnjo, magistrsko delo**

Magistrsko delo raziskuje pojav stihijske urbanizacije in črne gradnje v Sloveniji. V prvem delu avtor opredeli pojem črne oziroma stihijske gradnje, postavi kriterije za ugotavljanje črnih gradenj, vidike obravnave problema ter postavi metodološka izhodišča obravnave pojava. Nato nadaljuje s pregledom razvojnih faz stihijske urbanizacije, črne gradnje po svetu in v Jugoslaviji. Raziskavo nadalje zoži na področje Slovenije in nadaljuje z opisom razvoja povojne urbanistične politike. Delo nadaljuje z obravnavo stihijske in črne gradnje v Sloveniji, podrobneje obdela predvsem vzroke, značaj in posledice črne gradnje. Zanimivo je, da je delo kljub temu, da je starejšega datuma, v velikem delu še vedno zelo aktualno, ugotovitve avtorja o posledicah črne gradnje in prihodnosti pa predstavljajo podobo Slovenije v sedanjosti.

V prvem delu avtor postavi temelje in predstavi okvir svojega raziskovanja. Najprej se posveti definiciji črne gradnje in stihijske urbanizacije. Avtor navaja, da je črna gradnja tista, kjer so objekti zgrajeni oziroma se gradijo v nasprotju z obstoječimi urbanističnimi predpisi, na območjih podrobnih urbanističnih ali zazidalnih načrtov. Stihijska gradnja pa je gradnja v nasprotju s splošnimi družbenimi in prostorskimi načrti na območjih, kjer ni podrobnih prostorskih aktov, in izven območij naselij. Okvir svojega raziskovanja zoži na problem, ki ga predstavlja stihijska in črna gradnja stanovanjskih hiš in sekundarnih bivališč.

V času izdelave dela je vse nedovoljene posege v prostor ugotavljala občinska urbanistična inšpekcija, ki je ob ugotovitvi nedovoljenega posega v prostor najprej izdala ustavitveno odločbo, nato pa odločbo o odstranitvi objekta. Avtor ugotavlja, da so urbanistični ukrepi ob ugotovitvi nedovoljenih posegov v prostor strogi, po drugi strani pa je na terenu zaznati trend naraščanja števila črnih gradenj. Vzrok navideznega neskladja išče v majhnem številu izvršb – odstranitvev

nedovoljenih posegov v prostor. Razmerje med izdanimi odločbami o ustavitvi in opravljenih odstranitvah objektov je bilo v letih 1968-1972 10:1 ali še večje. Avtor tudi ugotavlja, da bi bilo ukrepanje proti črnograditeljem bolj učinkovito, če bi bil družbeni sistem do črnograditeljev manj toleranten. Kot edino izjemo navaja področje kreditiranja, kjer banke ne odobrijo posojil investitorjem, ki nimajo urejene dokumentacije.

Stihijsko urbanizacijo avtor razdeli na 4 razvojne faze: ruralizacijo, industrijsko urbanizacijo, regionalno urbanizacijo in totalno urbanizacijo. Slovenija je bila v letih izdelave magistrskega dela v fazi regionalne urbanizacije, v kateri prihaja do prehajanja urbanih elementov v ruralna območja in pospeševanje njihove urbanizacije. Bistvena značilnost tega obdobja je, da bivalna problematika ni več zgolj vprašanje zagotavljanja bivališča, ampak gre predvsem za izboljšanje življenjskih pogojev, tudi na račun urejene in racionalne izrabe prostora.

V naslednjem sklopu se avtor posveča urbanistični politiki in procesu urbanizacije slovenskih naselij po drugi svetovni vojni. Bistveni značilnosti, ki opredeljujeta proces urbanizacije v Sloveniji sta hitra preobrazba agrarnega prebivalstva v industrijsko in velik primanjkljaj stanovanj. Ob sočasnem zaostajanju družbene gradnje stanovanj za zasebnim graditeljstvom v 60-ih in 70-ih letih je porast črnih gradenj razumljiv. Preobrazba naselij iz ruralnih v urbana poteka v štirih fazah, in sicer se znotraj naselja pozidajo prazne parcele, pojavi se gradnja na njivah in izoliranih lokacijah izven naselja, gradnja ob glavnih vpadnicah in gradnja znotraj organiziranih kompleksov izven naselja.

Jedro dela predstavlja analiza črnih gradenj. Avtor najprej s pomočjo empiričnih podatkov ugotavlja, da je po letu 1960 črna skoraj vsaka peta gradnja. Največ jih je v območjih večjih mest – Maribora, Ljubljane, Celja. Nekateri občine imajo izrazito nizek nivo črnih gradenj, kar pa avtor pripisuje nizki stopnji nadzora nad gradnjo in ne bolj uspešni urbanistični politiki. Avtor ugotavlja, da v Sloveniji črne gradnje niso posledica ekonomske nezmožnosti prebivalstva, da gradi legalno, ampak so se začele pojavljati, ko je družba dosegla neko višjo stopnjo blaginje. Nastanek črnih gradenj povezuje s porastom urbane zaposlitve, stanovanjskim primanjkljajem in neustrezno stanovanjsko politiko, dobro prometno povezanostjo, dnevno migracijo prebivalstva, deagrarizacijo ruralnega prebivalstva, ipd. Hkrati so se poleg črne gradnje stanovanjskih hiš v 70-ih letih pričele pojavljati črne gradnje sekundarnih bivališč. Avtor opozarja na razlike v lokaciji črnih gradenj glede na njihovo namembnost – stanovanjske hiše se pojavljajo poleg že obstoječega naselja ali v njegovi bližini, vikendi pa v območjih največjih naravnih vrednot. Razlikujejo se tudi črnograditelji – medtem ko stanovanjske hiše gradijo v veliki večini delavci, se pri vikend hišicah pojavlja večji delež investitorjev z višjo izobrazbo. Odgovor na vprašanje, zakaj je največji delež črnograditeljev iz nižjih socialnih slojev, avtor vidi v cenejši zasebni gradnji, ki naj bi bila kar 30-37% cenejša od stanovanja v bloku. Za višji sloj pa predstavlja gradnja vikenda na najlepših lokacijah odraz njihovega zasebnega interesa, ki ga postavljajo visoko nad družbeni interes. Zanimivo je, da empirični podatki kažejo, da večina črnograditeljev gradi v svojem domačem kraju oziroma občini domačega kraja.

V naslednjem delu avtor opredeljuje posledice, ki so nastale oziroma bodo nastale zaradi stihijske zazidave. Tu avtor omenja predvsem zmanjševanje površin, namenjenih kmetijstvu ali industriji, zmanjševanje možnosti racionalne gradnje in s tem podražitev večjih infrastrukturnih objektov v prihodnosti, onesnaževanje naravnih virov, razvrednotenje vizuelnih in estetskih kvalitet pokrajine.

Možne rešitve problema avtor vidi v bolj fleksibilni urbanistični politiki, povečevanju izgradnje družbenih najemnih stanovanj, skrajšanje postopka za pridobitev lokacijske dokumentacije, preprečevanju drobljenja zemljišč, dostopnih bančnih posojil za individualno gradnjo ter sprememba urbanistične zakonodaje na način, ki bi omogočil lažje, hitrejše in cenejše sprejemanje urbanističnih načrtov.

1.3.2. Aleksandra Velkovich: Gradbeno inšpiciranje z aktualno problematiko uvajanja Zakona o graditvi objektov, specialistično delo

Specialistično delo obravnava gradbeno inšpiciranje v najširšem obsegu. V prvem delu je opisano delovanje inšpekcijskih služb in posebej gradbene inšpekcije, nato je opisan položaj strank v inšpekcijskem postopku in sam inšpekcijski postopek, na koncu pa so opredeljeni in podrobneje pojasnjeni še nekatere posebnosti Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS št. 102/2004; v nadaljevanju ZGO-1-UPB-1) v zvezi z inšpekcijskim delom. Delo je pomembno predvsem zaradi umestitve in opredelitve dela gradbenega inšpektorja znotraj zakonskih okvirov.

Inšpekcije so del izvršilne veje oblasti, ki nadzorujejo izvajanje sprejetih predpisov, delujejo pa tudi preventivno z obveščanjem javnosti in v nekaterih delih tudi z razlaganjem predpisov. Delovanje inšpekcijskih služb v prvi vrsti ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS št. 56/2002), posamezna inšpekcija pa ima v materialnih ali specialnih predpisih svoje delo bolj podrobno oziroma tudi drugače urejeno. Zaradi občutljivosti področja, na katerem deluje, mora inšpektor še posebej paziti, da so v inšpekcijskem postopku spoštovana vsa načela, ki jih za delovanje državnih organov predpisuje Ustava RS, pa tudi Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 80/1999, 70/200, 52/2002 in 73/2004) in Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

Gradbeni inšpektorat nima specialnega predpisa, ki bi urejal njegovo delovanje, zato je delovanje podrobneje urejeno v materialnem predpisu – ZGO-1-UPB-1, ob subsidiarni uporabi Zakona o inšpekcijskem nadzoru in nazadnje Zakona o splošnem upravnem postopku. Gradbeni inšpektorat je sestavni del Inšpektorata za okolje, prostor in energijo, ki je organ v sestavi Ministrstva za okolje, prostor in energijo³. Gradbeni inšpektor je delavec s posebnimi pooblastili

³ Op.: Inšpektorat za okolje, prostor in energijo je konec leta 2004 na podlagi Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS št. 138/2004) postal le Inšpektorat RS za okolje in prostor kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. Področje energije je prevzel

in odgovornostmi. Pooblastila inšpektorja v prvi vrsti določa Zakon o inšpekcijskem nadzoru, dodatno jih specificira ZGO-1-UPB-1. Pristojnost nad nadzorom ZGO-1-UPB-1 gradbenemu inšpektorju podeljuje 26. člen ZGO-1-UPB-1, pristojnost nad nadzorovanjem bistvenih lastnosti objektov 19. člen ZGO-1-UPB-1, pristojnost nad uporabo in vgrajevanjem materialov 150. člen ZGO-1-UPB-1 in 29. člen Zakona o gradbenih proizvodih (Uradni list RS št. 52/2000 in 110/2002-ZGO-1; v nadaljevanju ZGPro). Kasneje so bile pristojnosti iz 29. člena ZGPro z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS št. 30/2001) prenesena na Tržni inšpektorat RS. Dodatne pristojnosti gradbenega inšpektorja določajo še Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS št. 36/2000) in Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/2002 (8/2003 popr.), 58/2003 – ZZK-1). V delu je opredeljena tudi stvarna in krajevna pristojnost gradbenega inšpektorja.

V drugem delu specialistične naloge je podrobneje prikazan položaj stranke v inšpekcijskem postopku, uradni dokumenti, ki v postopku lahko nastanejo ter potek inšpekcijskega postopka do pravnomočnosti odločbe in izvršilnega postopka. Inšpekcijski postopek se prične po uradni dolžnosti in poteka skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku, le glede strank v postopku je potrebno upoštevati specialni predpis – Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Zakon o inšpekcijskem nadzoru v 24. členu namreč eksplicitno določa, da je stranka v inšpekcijskem postopku le inšpekcijski zavezanec ter posebej določa, da prijavitelj nima položaja stranke v postopku. Vendar kljub temu skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku oseba lahko pridobi položaj stranke v inšpekcijskem postopku, če izkaže na zakon oprto ali neposredno pravno korist, ki bi jo imela od vstopa v inšpekcijski postopek. Prijavitelj tako brez izkazane pravne koristi ne more vstopiti v inšpekcijski postopek kot stranka, saj večinoma takšne koristi ne more izkazati. Takšno stališče podpira tudi obsežna pravna praksa.

Inšpekcijski postopek poteka skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku, v nekaterih delih pa je potrebno upoštevati specialna zakona: Zakon o inšpekcijskem nadzoru in ZGO-1-UPB-1. Ker se prične po uradni dolžnosti in ne na zahtevo stranke, se prične s prvim dejanjem uradne osebe v konkretni zadevi. Običajno je to inšpekcijski pregled na kraju samem, ki mu sledi pregled dokumentacije in zaslišanje zavezanca ter morebitnih prič. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je skladno s 146. členom ZGO-1-UPB-1 inšpekcijsko odločbo mogoče izdati tudi brez zaslišanja strank v skrajšanem postopku, lahko tudi ustno. Isti člen tudi določa, da je rok za pritožbo zoper inšpekcijsko odločbo 8 dni namesto po Zakonu o splošnem upravnem postopku določenih 15 dni, pritožba zoper odločbo pa ne zadrži izvršitve.

V primeru, da inšpektor ne ugotovi nepravilnosti, izda sklep o ustavitvi postopka. Za manjše nepravilnosti zavezancu izreče opozorilo, ob ugotovitvi nepravilnosti pa ima na voljo veliko ukrepov, s katerimi zagotavlja spoštovanje predpisov. Osnovni in najpogostejši ukrep je izdaja

Energetski inšpektorat znotraj Ministrstva za gospodarstvo. V letu 2012 je bila predmetna zakonodaja ponovno spremenjena – gradbena inšpekcija deluje od 6.3.2012 v okviru Inšpektorata RS za promet, energetiko in prostor, ki je organ v sestavi Ministrstva za infrastrukturo in prostor.

inšpekcijske odločbe, katere vsebina je odvisna od ugotovljene kršitve. Bistven ukrep, ki ga inšpektor izreče z inšpekcijsko odločbo, je nalaganje obveznosti zavezancu, in določitev roka, v katerem mora inšpekcijski zavezanec naloženo izpolniti. V primeru, da zavezanec opravi obveznosti, ki so mu naložene v odločbi, v roku, ki je določen prav tam, inšpektor zaključi inšpekcijski postopek. V nasprotnem primeru pa najkasneje v 30 dneh po izvršljivosti inšpekcijske odločbe prične z izvršilnim postopkom tako, da izda sklep o dovolitvi izvršbe, s katerim določi način izvršbe in naknadni rok, v katerem je zavezanec dolžan izpolniti naložene obveznosti. Izvršba poteka skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku, le denarne kazni v primeru izvršbe s prisilitvijo se izrekajo v višini po 148. členu ZGO-1-UPB-1.

Zoper odločbo je v roku 8 dni po prejemu mogoče vložiti pritožbo. V pritožbenem postopku odloča Ministrstvo za okolje in prostor, ki ugotavlja, ali je bilo napačno ugotovljeno dejansko stanje oziroma napačno uporabljeno materialno ali procesno pravo. Zoper odločbo ministrstva je mogoče sprožiti upravni spor in zoper sodbo Upravnega sodišča vložiti pritožbo na Vrhovno sodišče RS. Po izčrpanju vseh pravnih sredstev je mogoče vložiti tudi ustavno pritožbo, kadar pritožnik meni, da so bile kršene njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine, zagotovljene z Ustavo RS.

Zadnji del specialistične naloge podrobneje osvetljuje nekatere probleme ZGO-1-UPB-1, povezane z inšpekcijskim delom. Tako obravnava odškodninsko odgovornost inšpektorja, problematiko obravnave enostavnih objektov, problematiko lokacijskih informacij, zaključevanje inšpekcijskih postopkov, začelih po določilih Zakona o urejanju naselij in drugih posegih v prostor (Uradni list SRS št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, 43/1989, RS št. 26/1990, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 29/1995-ZPDF, 44/1997, 9/2001-ZPPreb, 110/2002-ZUreP-1 (8/2003 popr.); v nadaljevanju ZUNDPP), vodenje inšpekcijskih postopkov po ZGO-1-UPB-1 za »stare« kršitve, sanacijo kot ukrep gradbenega inšpektorja, dokončno gradbeno dovoljenje kot pogoj za gradnjo objektov ter vpis etažne lastnine.

V zaključku naloge avtorica navaja ključne ugotovitve dela, predvsem v zvezi s problemi, nakazanimi v zadnjem delu naloge. Zaključuje z ugotovitvijo, da je za učinkovito delo gradbene inšpekcije potrebna sprememba ZGO-1-UPB-1.

1.3.3. **Robert W. Burchell, Anthony Downs, Barbara McCann, Sahan Mukherji: Sprawl Costs, Economic Impacts of Unchecked Development, monografska publikacija**

Publikacija temelji na raziskavi The Cost of Sprawl – 2000, ki jo je leta 2002 izdelal National Research Council, ZDA. Ta raziskava je oblikovala dve varianti bodoče rabe prostora v ZDA ter primerjala njun vpliv na rabo zemljišč, infrastrukturo, stroške bivanja in javne službe. Prva izmed teh variant je predvidevala razvoj z pozidavo nizke gostote izven mest – scenarij razpršene pozidave, druga pa bolj kompaktno rabo prostora – scenarij kompaktne pozidave. Bistveno je, da publikacija našteva posledice nenadzorovane pozidave ter tudi ovrednoti dodatne stroške, ki

jih takšna pozidava prinaša prebivalcem na področju rabe zemljišč in naravnih virov, infrastrukture, stroškov stanovanjske gradnje, prometa, vzdržnosti proračuna lokalnih skupnosti, kvalitete življenja in družbenih stroškov. Hkrati pa obravnava tudi prednosti, ki jih ima razpršena pozidava v primerjavi z gosto, kompaktno pozidavo.

Publikacija navaja, da so koristi kompaktne pozidave glede na stroške razpršene gradnje naslednji:

- na področju rabe zemljišč in naravnih virov: prihranek zemljišč pri preusmeritvi pozidave na zemljišča bližje razvojnim centrom in zgoščevanju že pozidanih območij znaša skoraj 25%,
- na področju infrastrukture: prihranek stroškov gradnje in vzdrževanja infrastrukture znaša skoraj 11%,
- na področju stroškov stanovanjske gradnje: prihranek znaša 8% (na področju nestanovanjske gradnje opaznih prihrankov ni),
- na področju vzdržnosti proračuna lokalnih skupnosti: v obeh primerih pozidave je pričakovan deficit, vendar pa je ta 10% manjši v primeru kompaktne gradnje zaradi boljše izrabe že obstoječe infrastrukture,
- na področju prometa in zastojev: ni opaznega prihranka,
- na področju kvalitete življenja: prihranek ni merljiv; opazni pa so negativni učinki razpršene gradnje na zdravje in občutek pripadnosti lokalni skupnosti,
- na področju družbenih stroškov: čeprav obstaja povezava med koncentracijo revščine v mestih in razpršeno gradnjo, pa razpršena gradnja ni bistveni ali vsaj pomembni povzročitelj urbane revščine.

Delo v 11. poglavju govori tudi o prednostih razpršene gradnje. Pri tem je upoštevano, da marsikatera prednost, ki jo ljudje subjektivno pripišejo razpršeni gradnji, dejansko sploh ni prednost. Tako zaključijo, da so dejanske prednosti razpršene gradnje naslednje:

- nižji stroški zemljišča in stanovanjskih enot na lokacijah, ki so izven mest,
- večje povprečne gradbene parcele,
- manj gosta pozidava,
- večja izbira načina življenja za gospodinjstva,
- večja vključenost in vpliv prebivalcev na lokalno skupnost.

Zadnje poglavje publikacije govori o načinih, kako zajeziti razpršeno gradnjo. Pri tem lahko močno pomagajo t.i. meje urbane rasti, vendar pa le omejitve gradnje na neko področje gradnje ne usmerja. Potrebno je izdelati vzorce rasti mest, ki bodo dovoljevali kontrolirano rast mest, hkrati pa ohranili čimveč odprtega prostora, prihranili pri stroških gradnje infrastrukture, zmanjšali negativni fiskalni učinek razvoja prostora, zmanjšali prometne obremenitve, izboljšali kvaliteto življenja, obrnili trend propadanja mestnih predelov, spodbujali mešano rabo zemljišč, itd. Delo zaključuje, da je sicer težko izdelati eno politiko prostorskega razvoja, ki bi bila primerna za vsako mesto, vendar pa lahko vsako mesto v okviru svojih možnosti in individualnih

značilnosti s spremembo prostorske politike doseže pomembna izboljšanja prostorskega razvoja v prihodnosti.

1.4. Pojem »črna gradnja«

Pojem »črna gradnja« je široko razširjen, vendar pa je ta pojem v marsičem še vedno težko definirati, predvsem zaradi kompleksnosti, ki ga obsega. Vendar je za uspešno obravnavo problematike črnih gradenj najprej potrebno določiti, kaj ta pojem predstavlja. Pri določitvi pomena se namreč ni mogoče nasloniti na prostorsko ali drugo zakonodajo, saj predpisi pojma »črna gradnja« ne opredeljujejo.

Ena najbolj zgodnjih definicij pojma »črna gradnja« se pojavi v magistrskem delu M. Ravbarja Preobrazba slovenskih naselij s črno gradnjo iz leta 1976. Avtor črno gradnjo definira kot gradnjo, ki je v nasprotju z že obstoječimi urbanističnimi predpisi in se pojavlja na območjih, ki jih ureja podrobni urbanistični ali zazidalni načrt⁴.

Kasnejše definicije, ki so še danes splošno priznane, črno gradnjo opredeljujejo kot nedovoljen oziroma protizakonit poseg v prostor (glej Teorija in praksa: Mlinar, Gantar, Mušič, Kos, Ravbar, Naprudnik, Valenčak, Marušič, Črepinšek). Izjemoma Fister (1993) črno gradnjo opredeljuje kot res motečo stavbo oziroma »z dogovorjenimi pravili neusklajeno arhitekturo«, vendar tudi ta definicija ob upoštevanju, da je prostorska zakonodaja skupek dogovorjenih pravil in ob ustrezno široki opredelitvi pojma arhitektura, privede do vsebinsko enake opredelitve.

Takšne definicije pomensko niso popolnoma skladne z današnjim Zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS št. 102/2004-UPB-1, 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 126/2007, 108/2009, 61/2010-ZRud-1 (62/2010 popr.) – v nadaljevanju ZGO-1), saj današnji zakon ne pozna več pojma »poseg v prostor«, ampak govori o graditvi, gradnji in podobno. V 12. točki 1. odst. 2. člena ZGO-1 so opredeljene nezakonite oziroma nedovoljene gradnje - kot nedovoljene gradnje so našteje nelegalna, neskladna in nevarna gradnja. Tako bi v povezavi med splošno veljavno definicijo in opredelitvijo nedovoljene gradnje v Zakonu o graditvi objektov kot črno gradnjo med drugim opredelili tudi objekt, ki je zaradi dotrajanosti nosilne konstrukcije nevaren za življenje ljudi, čeprav je bil zgrajen z vsemi potrebnimi dovoljenji. Ravno tako bi predstavljala črno gradnjo zamenjava ostrejša na sicer legalno zgrajeni stanovanjski stavbi ali pa gradnja v nasprotju s pridobljenim gradbenim dovoljenjem.

Za oblikovanje ustrezne definicije pojma »črna gradnja« je potrebno izhajati iz posledic, ki jih ima črnograditelj v primeru, da gradnjo »odkrije« gradbeni inšpektor. Večina avtorjev se zavedno ali nezavedno opredeljuje za gradnje, za katere gradbeni oziroma urbanistični inšpektor izda odstranitveno odločbo. Tako npr. Gantar (1993) kljub temu, da črno gradnjo definira kot

⁴ Gradnjo na območjih, ki niso urejena s podrobnimi urbanističnimi ali zazidalnimi načrti, ter je v nasprotju s splošnimi prostorskimi predpisi, avtor imenuje stihijska gradnja.

nedovoljen poseg v prostor, nadaljuje s povezavo, da obstaja velik razkorak med številom nedovoljenih posegov v prostor in izdanimi odstranitvenimi odločbami⁵. Ravno tako Mušič (1993) posredno navaja, da gre v primeru črne gradnje za gradnjo brez ustreznega dovoljenja, torej nelegalno gradnjo. Tudi Fister (1993) kljub drugačnim izhodiščem opredelitve pojma črna gradnja govori o »*potrebnosti ali nepotrebnosti rušitve »črnih gradenj«*«.

Iz navedenega izhaja, da pojem »črna gradnja« v današnjem kontekstu pomeni nelegalno gradnjo, t.j. skladno z 12.1. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 pomeni gradnjo oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, pa se izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja. Edino v tem primeru je edini sanacijski ukrep gradbene inšpekcije odstranitev objekta oziroma dela objekta, ki je zgrajen brez dovoljenja.

1.5. Vzroki črnograditeljstva

Zaradi kompleksnosti problematike so tudi vzroki, zakaj se nekdo odloči za črno gradnjo, kompleksni. V Sloveniji novejših raziskav na temo črnih gradenj ni, zato sem se naslonila predvsem na starejšo literaturo, v kateri avtorji predstavljajo svoja stališča glede črnih gradenj; vzrokov nastajanja, stanja in mogočih rešitev problematike. Zanimivo je, da se avtorji zavedno ali nezavedno omejujejo na problematiko črnih gradenj stanovanjskih objektov.

Ravbar (1976) o črni in stihijski gradnji razpravlja na podlagi empiričnih podatkov. Iz njih izlušči vzroke črnih in stihijskih gradenj, vendar posebej poudarja kompleksnost problema in hkrati individualno naravo vzrokov, ki posameznika usmerijo v graditev v nasprotju s predpisi. Kljub temu širše družbene vzroke išče v togi zemljiški in urbanistični politiki, dolgem in zapletenem postopku pridobivanja dovoljenj, cenejši gradnji in pomanjkanju družbenih stanovanj. Individualni vzroki pa segajo od gradnje na lastnih oziroma poceni zemljiščih, možnostih postopne gradnje, želji po lahki dostopnosti in celo postavljanju lastnega interesa pred skupnega v primeru nelegalne gradnje vikend hišic.

Cerar (1975) v svojem delu vzroke črnih gradenj deli na neposredne in posredne. Med neposredne šteje socio-ekonomske, družbeno-politične, komunalno-upravne, urbanistične, upravno-politične, upravne vzroke v okviru občine, gospodarske vzroke v delovnih organizacijah in individualne vzroke graditeljev. Posredni vzroki pa so socio-ekonomski, finančni in individualni. V nadaljevanju dela posamezno zgoraj naštetto vrsto vzroka podrobneje opredeli, iz opredelitve pa lahko izluščimo, da so vzroki nedovoljenih gradenj predvsem stanovanjska kriza, ki je nastala zaradi hitre industrializacije in tem povezanimi migracijami prebivalstva, neustrezna komunalna politika, zastareli in neživiljenjski urbanistični planski dokumenti, zasebne prodaje in drobljenja kmetijskih zemljišč, izredno dolgi postopki pridobivanja upravnih dovoljenj za gradnjo

⁵ Ta trditev je z vidika takratne zakonodaje nenatančna. V takrat veljavnem ZUNDPP pojem nedovoljen poseg v prostor sploh ni neposredno definiran. Posredno pa sta to gradnja brez ali v nasprotju z lokacijskim dovoljenjem. Seveda pa za gradnjo v nasprotju z lokacijskim dovoljenjem kot prvi inšpekcijski ukrep ni bila predvidena odstranitev.

(avtor ocenjuje, da je za pridobitev gradbenega dovoljenja potrebnih 21 do 29 mesecev), majhna učinkovitost urbanistične inšpekcije in podobno. Med individualnimi vzroki avtor omenja predvsem nezmožnost graditeljev, da si stanovanjskih problem rešijo drugače, željo po bivanju v individualni stanovanjski hiši, nizke začetne stroške gradnje, težave pri pridobivanju gradbenega dovoljenja.

Med posredne vzroke Cerar šteje medsosedsko povezanost, ki je bolj poudarjena med lastniki individualnih hiš kot lastniki stanovanj v bloku, izogibanje plačilu komunalnega prispevka ter drugih dajatev, povezanih z gradnjo ter pridobivanje najemnega stanovanja z nasilno vselitvijo v zapuščene objekte.

Mlinar v svoji razpravi Prostorski (ne)red kot izraz nemoči posameznika in sistema, objavljeni leta 1993 v publikaciji Teorija in praksa, kot vzrok črnograditeljstva navaja »*neživljenjsko togost ali uniformnost prostorskega urejanja*«. Represivna in toga politika urejanja prostora naj bi namreč ravno z visoko stopnjo nadzora nad gradnjo povečala nemoč posameznika do te mere, da izstopi iz sistema in gradi na črno. Togost politike urejanja prostora se kaže v birokratski usmerjenosti v skupno, družbeno reševanje stanovanjskega problema, v onemogočanju postopnosti urejanja prostora in s tem podaljševanju časa, ki je potreben za izdelavo prostorskih načrtov, v težnji po uniformnosti prostora, ki onemogoča individualno pozidavo, ter zavračanju kakršnihkoli odstopanj od veljavnih standardov gradnje. Tako ima tudi nadaljnje povečevanje kazni in omejevanje gradnje lahko le nasproten učinek od zelenega.

Mušič (1993) kot enega izmed primarnih vzrokov nastajanja črnih gradenj navaja nedorečenost našega pravnega sistema, hkrati pa poudari, da je že v 80-ih letih prejšnjega stoletja potekala razprava o socialnih vzrokih črnograditeljstva – nedovoljenih posegov v prostor, ki so nastali zaradi nezmožnosti lastnikov, da svoj stanovanjski problem rešijo drugače. Mušič navaja, da so črnograditelji stanovanjskih hiš v anketi občine Ljubljana – Šiška o vzrokih gradnje stanovanjske hiše brez ustreznega dovoljenja odgovorili, da so predhodno preizkusili vse legalne poti (približno 65% anketirancev), skoraj 50% se je za črno gradnjo odločilo zaradi možnosti postopne gradnje in nizkih začetnih stroškov, približno 22% ljudi je premamila ugodna cena zemljišča, 10% pa si je želelo hišo izven strnjene naselja.

Kos v svojem sestavku Predmodernost ali postmodernost »črnograditeljskih« praks (1993) kot bistven vzrok nastajanja črnih gradenj navaja neživljenjsko politiko urejanja prostora, ki onemogoča individualizem. Črne gradnje tako nastanejo kot logična posledica razhajanj med potrebami posameznika in možnostmi, ki mu jih nudi formalno regulirano urejanje prostora. Veliko število črnih gradenj pa je posledica nizke stopnje legitimnosti veljavne prostorske zakonodaje.

Naprudnik (1993) v prispevku Črne gradnje – med Scilo in Karibdo vzroke nastanka črnih gradenj opredeljuje skozi zgodovinski okvir. Tako so se črne gradnje pojavile v 60-ih letih prejšnjega stoletja ob razmahu stanovanjske gradnje in zmanjšanju avtoritarnosti države, pojav

pa se je močno razširil v 70-ih letih prejšnjega stoletja zaradi dvigovanja življenjskega standarda ter prenosa pristojnosti urejanja prostora iz državne na občinsko raven, ki je omogočal stihijsko in nestrokovno urejanje prostora. Država se je odzvala s sprejemanjem restriktivne prostorske zakonodaje, ki pa ni imela zelenega učinka. Rešitev dr. Naprudnik vidi v doslednem in diferenciranem obravnavanju obstoječih črnih gradenj ter učinkovitem nadzoru nad izvajanjem prostorske zakonodaje.

Valenčak (1993) pojav črnih gradenj pripisuje izredno hitri urbanizaciji v obdobju 1961-1981, ki ji »nismo bili kos«.

Hočevar (1993) opredeli dva splošna tipa črnih gradenj v Sloveniji, ki imata vsak svoje vzroke za črnograditeljstvo. Prvi tip predstavljajo nelegalna barakarska naselja v oziroma ob urbanih središčih, ki so prisotna povsod po svetu pod različnimi oznakami, kot so slum, favela, barrios in podobno. Vzrok takšni črni gradnji je predvsem v nezmožnosti revnega dela prebivalstva in priseljencev, da legalno rešijo svoj bivanjski problem. Drugi tip črnih gradenj pa je disperzno, večinoma nemestno črnograditeljstvo, ki je v Sloveniji močno prisotno in tudi bistveno bolj problematično kot prvo. Vzrok črnograditeljstva v tej drugi skupini je v nedefinirani percepciji izrabe prostora s strani posameznika, ki je v Sloveniji močno razširjena. Posameznik percipira zakonodajni okvir izrabe prostora kot neurejen in nefleksibilen ter zato neutemeljen, svoje ignoriranje zakonsko določenih norm pa utemeljuje s prepričanjem, da je gradnja stanovanjske hiše osebna izbira posameznika. To prepričanje še spodbuja absolutističen odnos do lastništva zemljišč in njihove izrabe ter težnja večine Slovencev po bivanju v individualni stanovanjski hiši.⁶

Iz prispevkov je razvidno, da gre v primeru črnih gradenj v Sloveniji za kompleksen in obsežen problem, ki se je v večjem obsegu pričel pojavljati v 50-ih letih prejšnjega stoletja ter nato doživel hiter razmah. Pojav črnograditeljstva je sprva omogočilo zmanjšanje avtoritarnosti države in rast življenjskega standarda, razmahnilo pa se je zaradi neučinkovitega državnega aparata in nizke stopnje legitimnosti politike urejanja prostora v zavesti ljudi. Le v manjšem delu lahko črne gradnje pripišemo ekonomskim vzrokom.

Sama menim, da je črnograditeljstvo zelo kompleksen problem, ravno tako pa je v konkretnem primeru odločitev za črno gradnjo posledica več vzrokov, ki jih lahko razdelimo na širše družbene in individualne. Med družbenimi vzroki je zagotovo najti nizko legitimnost prostorske zakonodaje, velikokrat neživljenjske omejitve prostorskih aktov, nizko stopnjo družbenega konsenza o prostorskih vrednotah, ki jih je potrebno varovati, pogoste spremembe prostorske zakonodaje, ipd. Med individualnimi vzroki pa je potrebno izpostaviti ekonomski položaj, življenjsko situacijo in želje posameznika, pa tudi njegov značaj.

⁶ Op.: Ta težnja se od leta 1993 ni spremenila - v raziskavi bivalnih preferenc leta 2004 je 94% Slovencev izrazilo željo bivati v hiši (vir: <http://dipblogma.blogspot.com/2005/11/kje-si-elijo-iveti-slovinci.html>).

Menim, da lahko v primeru nelegalne gradnje stanovanjskih objektov večino črnograditeljev razvrstimo v dve skupini. V prvi skupini so tisti, ki legalno ne morejo graditi zaradi ekonomskih vzrokov. Ti s črno gradnjo običajno rešujejo svoj stanovanjski problem, zemljišče, na katerem gradijo, pa je že od nekdaj v njihovi lasti oziroma v lasti njihovih sorodnikov. Takšni investitorji se običajno vsaj nezavedno skušajo podrediti splošnemu mnenju o odmiku od posestne meje in gabaritih objekta – neskladnost s predpisi je običajno posledica neznanja ali fizičnih omejitev parcele in ne namernega nespoštovanja.

V drugi skupini najdemo investitorje, ki nelegalno gradijo stanovanjske objekte zaradi želje po prestižu oziroma bivanju v izjemnem okolju ali objektu v povezavi z nizko željo po spoštovanju predpisov. Takšni investitorji imajo običajno povsem zadovoljivo rešen stanovanjski problem in nimajo finančnih težav, vendar pa si želijo višji standard bivanja, ki ga običajno dojemajo kot bivanje na odmaknjeni lokaciji z izraženimi estetskimi vrednotami, ali pa bivanje v izjemnem, drugačnem objektu. Ti investitorji običajno zavestno gradijo v nasprotju s predpisi in se poleg tega tudi zavedajo, da je kasnejša legalizacija močno otežkočena, vendar računajo, da ne bodo odkriti. Takšno stališče je težko razumeti, če upoštevamo, da so prostorske in druge evidence vedno bolj popolne ter da črna gradnja ne zastara. Vedno večja popolnost evidenc namreč zagotavlja vedno večji delež odkritih črnih gradenj, nezmožnost zastaranja pa ustrezno sankcioniranje ob odkritju. Ob upoštevanju dejstva, da običajno nezmožnost pridobitve gradbenega dovoljenja pred gradnjo pomeni tudi nezmožnost legalizacije, se legalno stanje v prostoru lahko doseže le z odstranitvijo črne gradnje.

Nekateri črnograditelji druge skupine pa se za črno gradnjo odločijo kljub temu, da imajo realno možnost pridobiti ustrezno gradbeno dovoljenje. V teh primerih je ob uvedbi inšpekcijskega postopka legalizacija običajno hitra, rušenje objektov pa posledično nepotrebno.

1.6. Nekateri vidiki obravnave in posledic črnih gradenj

Stroka in laična javnost sta si edini, da so črne gradnje kompleksen problem, ki zahteva poglobljeno obravnavo. Pojav je mogoče obravnavati z več vidikov, ki so medsebojno prepleteni. Že Ravbar (1976) v svojem delu našteva urbanistični, upravni, pravni, inšpekcijski, politični, socialno-ekonomski, sociološki in geografski aspekt proučevanja črnih gradenj in poudari, da črna gradnja ni le urbanistični problem, ampak ga je potrebno obravnavati širše. Enako dejstvo, da črna gradnja ni le urbanistični problem, izpostavlja Cerar (1975). Tako kot področja vpliva našteva upravno, pravno, inšpekcijsko, urbanistično, politično, naravovarstveno, ekonomsko in sociološko področje.

V nadaljevanju so izpostavljeni nekateri vidiki obravnave črnih gradenj, ki najbolje predstavijo kompleksnost problematike in pri katerih so najbolj jasno vidne tudi posledice takšne gradnje.

Vsekakor so črne gradnje v prvi vrsti urbanistični in okoljski problem. Urbanizem skuša po svoji definiciji urediti prostor – v prostor ustrezno umestiti vse vrste rabe, pri tem pa v čim večji meri ohraniti kvalitete krajine in okolja. Črne gradnje temu cilju neposredno nasprotujejo, saj so običajno stihijsko umeščene v prostor, velikokrat kazijo podobo krajine, posegajo na estetsko izjemna in varovana območja ter prekomerno obremenjujejo okolje. Lahko se tudi zgodi, da je črna gradnja ovira za umestitev drugih posegov v prostor, zaradi disperznosti in neurejenosti pa običajno povečuje stroške komunalne oskrbe in vzdrževanja komunalne infrastrukture.

S socialno-ekonomskega vidika so obravnavane predvsem nelegalne gradnje stanovanjskih objektov, katerih vzrok je težak ekonomski položaj posameznika, ki si drugače ne zmore rešiti stanovanjskega problema. Takšne črne gradnje so največkrat tudi predmet ambivalentne obravnave, tako s strani države kot tudi s strani javnega mnenja. Ambivalentna obravnava s strani države je predvsem posledica državne ureditve, ki po eni strani že z Ustavo predpisuje socialno funkcijo države ter državo zavezuje k zagotavljanju možnosti za pridobitev stanovanja, po drugi strani pa ta funkcija oziroma zaveza ni konkretizirana v predpisih o graditvi oziroma v predpisanemu inšpekcijskemu ukrepanju. Tako so črne gradnje, ki so posledica nezmožnosti investitorja, da drugače reši svoj stanovanjski problem, v predpisih o graditvi obravnavane povsem enako kot ostale črne gradnje, ki te socialne komponente nimajo.

Politično so črne gradnje tema, ki se pogosto izrablja za doseganje ciljev. Potrebno je le najti »zanimiv« primer črnograditelja in ga javno izpostaviti v medijih. S tem se lahko doseže več ciljev, med drugim začasen umik drugih tem iz naslovnih medijev, poceni in enostavno nabiranje točk, diskreditacija nasprotnikov. Zanimivo je, da mediji v veliki večini pri obravnavi takšnih tem nekritično sodelujejo, in to brez enotnega stališča do samega problema črnih gradenj. Nekritično zavzemanje populističnih stališč s strani medijev pripelje do absurda, ko se zagovarja množična gradnja vikend naselij v krajinskih parkih, po drugi strani pa se nekatere - s strokovnega stališča lahko bistveno manj sporne – posamične gradnje obsojajo. Posledice takšne obravnave so v zmedenem in neenotnem javnem mnenju in s tem odnosu do črnih gradenj, v legitimizaciji črnih gradenj v zavesti posameznika ter posledično večjemu številu črnih gradenj.

Kot zadnjega je potrebno poudariti vidik, ki do sedaj ni bil pretirano izpostavljen - vidik javnega izpostavljanja zasebnosti posameznika - črnograditelja. Sedanja zakonska ureditev namreč dopušča, da vsakdo lahko pridobi dokumentacijo, ki se nahaja v inšpekcijskih spisih, dodatno pa so do podatkov in informacij upravičeni mediji. Namen zakonodajalca je v doseganju transparentnosti in odgovornosti delovanja javne uprave, vendar pa se v praksi tovrstne instrumente izrablja za medijsko obračunavanje s posamezniki, pri tem pa se povsem pozablja na pravico posameznika do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Tako mediji in drugi, namesto da bi izpostavljali problem črnih gradenj, raje izpostavijo javnosti črnograditelja, kar pa prej prispeva k povečanju števila kršitev kot k njihovem zmanjšanju. Takšna praksa je še posebej sporna zaradi dejstva, da bi odgovorno poročanje medijev o črnih gradnjah lahko precej prispevalo k zmanjševanju pojava.

2 TEMATSKI DEL

2.1. Temeljni pojmi ter zakonodaja s področja graditve in urejanja prostora

2.1.1. Temeljni pojmi

Gradbeni inženirski objekt je skladno z 1.2. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 objekt, namenjen zadovoljevanju tistih človekovih materialnih in duhovnih potreb ter interesov, ki niso prebivanje ali opravljanje dejavnosti v stavbah.

Gradbeno dovoljenje je skladno s 6. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 odločba, s katero pristojni upravni organ dovoli gradnjo in s katero določi konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati.

Graditev skladno s 3. odst. 1. člena ZGO-1 obsega projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta.

Gradnja je skladno s 7. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 izvedba gradbenih in drugih del in obsega gradnjo novega objekta, rekonstrukcijo objekta in odstranitev objekta.

Gospodarska javna infrastruktura so skladno s 4. točko 1. odst. 2. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009 in 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C; v nadaljevanju ZPNačrt) objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom ter tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. Gospodarska javna infrastruktura je državnega in lokalnega pomena.

Izraba kapacitete prostora je skladno s 3. členom Uredbe o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila (Uradni list RS št. 33/2003 in 79/2009) z izvedbenim prostorskim aktom določen faktor izrabe zemljiških parcel. V primeru stavbe je faktor izrabe kvocient med bruto etažno površino objekta in površino zemljiške parcele.

Komunalni prispevek je skladno s 1. odst. 79. člena ZPNačrt plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme, ki ga zavezanka ali zavezanec plača občini. V višini komunalnega prispevka niso vključeni stroški vzdrževanja komunalne opreme.

Minimalna komunalna oskrba stanovanjskih stavb skladno s 66. členom ZGO-1 obsega oskrbo s pitno vodo, elektriko, odvajanje odpadnih voda in dostop do javne ceste.

Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora je skladno s 157. členom ZGO-1 sankcija, ki jo je dolžan plačati investitor nedovoljene gradnje oziroma lastnik zemljišča, na katerem je takšen objekt zgrajen.

Namenska raba je skladno z 9. točko 1. odst. 2. člena ZPNačrt s prostorskimi akti določena raba zemljišč in objektov.

Nedovoljena gradnja je skladno z 12. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 nelegalna gradnja, neskladna gradnja, nevarna gradnja.

Nelegalna gradnja je skladno z 12.1. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja. Splošno znan termin za nelegalno gradnjo je »črna gradnja«.

Objekt je skladno z 1. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 s tlemi povezana stavba ali gradbeni inženirski objekt, narejen iz gradbenih proizvodov in naravnih materialov, skupaj z vgrajenimi inštalacijami in tehnološkimi napravam.

Poseg v prostor je skladno z 12. točko 1. odst. 2. člena ZPNačrt poseg v ali na zemljišče z namenom gradnje objekta po predpisih o graditvi objektov in drug poseg v fizične strukture na zemeljskem površju ter pod njim.

Prostorsko načrtovanje je skladno z 19. točko 1. odst. 2. člena ZPNačrt interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtuje posege v prostor in prostorske ureditve.

Stavba je skladno z 1.1. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti.

Stavbno zemljišče je skladno s 24. točko 1. odst. 2. člena ZPNačrt zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov.

Uporabno dovoljenje je skladno z 11. točko 1. odst. 2. člena ZGO-1 odločba, s katero tisti upravni organ, ki je za gradnjo izdal gradbeno dovoljenje, na podlagi poprej opravljenega tehničnega pregleda, dovoli začetek uporabe objekta.

2.1.2. Pregled zakonodaje s področja graditve

Temeljni zakon, ki ureja področje graditve v Sloveniji, je ZGO-1. V 2. členu določa, da »*ureja pogoje za graditev vseh objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko nadzorstvo, določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo objektov ter ureja druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov*«.

ZGO-1 kot temeljni zakon vsa ta področja sicer ureja manj podrobno, saj bi bil v nasprotnem primeru preveč obsežen za uporabo. Tako se orientira predvsem na naštevanje (npr. bistvenih zahtev, udeležencev pri graditvi, pogojev za opravljanje dejavnosti in podobno), postopek izdaje gradbenega in uporabnega dovoljenja ter inšpekcijski nadzor; bolj podrobno posamezne dele zakona opredeljujejo podzakonski akti, izdani na njegovi podlagi. Tako je npr. na podlagi 8. člena ZGO-1 Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uradni list RS št. 37/2008 in 99/2008; v nadaljevanju Uredba), na podlagi 1.odst. 10. člena pa Pravilnik o mehanski odpornosti in stabilnosti objektov (Uradni list RS št. 101/2005).

V ZGO-1 je od 54. do 74. člena opisan postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Tako najprej podrobno opredeljuje vsebino zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, nato opiše vrste postopkov in stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, pogoje za izdajo gradbenega dovoljenja, vsebino, čas veljavnosti in spremembe gradbenega dovoljenja, posebnosti postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta ter tudi določa način vročitve gradbenega dovoljenja ter pravna sredstva, ki jih je mogoče uporabiti zoper izdano dovoljenje. V primeru, da je predmet postopka izdaje gradbenega dovoljenja že zgrajen objekt, sam postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja ni bistveno spremenjen. Investitor mora le pred izdajo dovoljenja poleg komunalnega prispevka in upravne takse plačati tudi nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora.

Od 89. do 103. člena ZGO-1 je opisana pridobitev uporabnega dovoljenja. Investitor po končani gradnji pri upravnem organu, ki je izdal gradbeno dovoljenje, vloži zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja. Zahtevi je v splošnem potrebno priložiti projekt izvedenih del, geodetski načrt novega stanja zemljišča po končani gradnji, dokazilo o zanesljivosti objekta in druge podatke oziroma dokazila, ki jih zahteva izdano gradbeno dovoljenje ali zakon. Vsebinsko dokazila o zanesljivosti določa 92. člen, ki pravi, da mora zanj poskrbeti izvajalec, podpisati pa ga morajo odgovorni vodja del oziroma odgovorni vodja gradbišča, odgovorni nadzornik in odgovorni vodja projekta. Vsebinsko dokazila podrobneje opredeljuje Pravilnik o dokazilu o zanesljivosti objekta (Uradni list RS št. 55/2008).

Po prejemu vloge za izdajo uporabnega dovoljenja upravni organ ugotavlja, ali je vloga popolna in – kadar tako določa zakon – razpiše tehnični pregled zgrajenega objekta. Po uspešno opravljenem tehničnem pregledu upravni organ izda uporabno dovoljenje. Zakon v 3. odst. 101. člena posebej določa, da se uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo, zgrajeno na podlagi gradbenega dovoljenja, izda brez tehničnega pregleda, če investitor zahtevi za izdajo uporabnega dovoljenja priloži poleg geodetskega načrta novega stanja zemljišča tudi izjavi projektanta in nadzornika, da je stavba zgrajena v skladu s predpisi. Poleg tega 3. odst. 102. člena ZGO-1 določa, da je sestavni del uporabnega dovoljenja za takšno gradnjo le geodetski načrt novega stanja zemljišča, ne pa tudi vodilna mapa iz dokazila o zanesljivosti objekta in vodilna mapa projekta izvedenih del.

V postopku pridobivanja uporabnega dovoljenja za nelegalne gradnje, za katere je bilo naknadno pridobljeno gradbeno dovoljenje, so nekatere posebnosti. Tako zakon v 9. odst. 89. člena določa, da je v takšnem primeru potrebno namesto dokazila o zanesljivosti objekta v tem primeru predložiti izjavo odgovornega vodje projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, da so za objekt izpolnjene vse bistvene zahteve, ki izhajajo iz gradbenih predpisov. Ravno tako 4. odst. 91. člena določa, da ob tehničnem pregledu za tovrstne gradnje ni potrebno predložiti gradbenega dnevnika. Poleg tega tako kot za enostanovanjsko stavbo velja, da je sestavni del uporabnega dovoljenja za takšno gradnjo le geodetski načrt novega stanja zemljišča. Navedena odstopanja so posledica dejstva, da za že zgrajen objekt ni mogoče med gradnjo voditi gradbenega dnevnika, ravno tako pa ni mogoče izdelati dokazila o zanesljivosti objekta skladno z določili 92. člena ZGO-1, saj ob sami gradnji običajno nista prisotna odgovorni nadzornik in odgovorni vodja projekta, ravno tako pa običajno nihče ne vodi gradbenega dnevnika.

Za namen magistrske naloge je poleg samega ZGO-1 pomembna predvsem Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila (Uradni list RS št. 33/2003 in 79/2009), ki je izdana na podlagi 3. odst. 157. člena ZGO-1. Uredba določa kriterije za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in način plačila tega nadomestila, to nadomestilo pa je del stroškov, ki jih nelegalna gradnja povzroči investitorju. Višina nadomestila za degradacijo in uzurpacijo je odvisna od značilnosti območja, v katerem se nedovoljena gradnja nahaja, ter vrste in značilnosti same gradnje.

2.1.3. Pregled zakonodaje s področja urejanja prostora

Na področju urejanja prostora sta trenutno v veljavi dva krovna zakona: ZPNačrt in Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/2002 (8/2003 popr.), 58/2003 – ZZK-1, 33/2007 – ZPNačrt, 108/2009 – ZGO-1C, 79/2010 Odl.US:U-I-85/09-8, 80/2010 – ZUPUDPP; v nadaljevanju ZUreP-1), ki obravnavata vsak svoja področja urejanja prostora. ZUreP-1 je sicer od svojega sprejetja do uveljavitve ZPNačrt urejal vsa vprašanja v zvezi z urejanjem prostora, vendar je z uveljavitvijo ZPNačrt ostal v veljavi le njegov manjši del. Tako ZUreP-1 ureja vprašanja na področju prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev, pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja in prekrške v zvezi z urejanjem prostora in opravljanjem dejavnosti prostorskega načrtovanja. Za samo prostorsko načrtovanje, opremljanje stavbnih zemljišč in komunalni prispevek ter prostorski informacijski sistem in prikaz stanja prostora pa se uporablja ZPNačrt. ZPNačrt v prvem delu opredeljuje osnovne pojme, cilje in temeljna načela prostorskega načrtovanja. V okviru prostorskega načrtovanja opredeljuje pristojnosti, našteva vrste in v grobem opredeljuje vsebino prostorskih aktov glede na pristojnost njihovega sprejema in določa pogoje parcelacije stavbnih zemljišč. Skladno s 14. členom ZPNačrt se prostorske ureditve načrtujejo s prostorskimi akti, ki pa se glede na pristojnost njihovega sprejema delijo na državne, občinske in medobčinske. Državna prostorska akta sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt. Občinski prostorski akti so občinski

prostorski načrt (v nadaljevanju OPN), občinski strateški prostorski načrt in občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju OPPN). Medobčinski prostorski akt je regionalni prostorski načrt.

Posebej je potrebno poudariti, da ZPNačrt ne ureja vprašanj v zvezi z namenom, vsebino in postopkom sprejema državnega prostorskega načrta, saj ta vprašanja ureja Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS št. 80/2010 (106/2010 popr)).

V nadaljevanju ZPNačrt podrobneje ureja opremljanje stavbnih zemljišč in komunalni prispevek. V 70. členu tako ZPNačrt določa, da je opremljanje stavbnih zemljišč projektiranje in gradnja komunalne opreme in druge gospodarske javne infrastrukture, ki je potrebna, da se lahko objekti in prostorske ureditve, načrtovane s prostorskimi akti, izvedejo in služijo svojemu namenu. Nadalje ZPNačrt v 72. členu opredeljuje, kdaj šteje posamezno zemljišče za komunalno opremljeno. 1. odst. 72. člena tako določa: *»Stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora se šteje za opremljeno:*

1. če je v tej enoti urejanja zgrajena in predana v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali
2. če je v prostorskem aktu občine predvidena komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture vključene v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.«

2. odst. istega člena določa, da je gradnja objektov, razen gospodarske javne infrastrukture, dovoljena le na komunalno opremljenih zemljiščih, 3. odstavek pa to pravilo omili na način, da dopušča gradnjo objektov tudi na komunalno neopremljenih zemljiščih, vendar le v primeru, kadar sočasno z gradnjo objektov poteka tudi opremljanje stavbnih zemljišč. V tem primeru lahko objekti pridobijo uporabno dovoljenje le, če je na območju zgrajena in predana v uporabo vsa predvidena komunalna oprema.

Vrste komunalne opreme, ki jih je potrebno zgraditi v posamezni enoti urejanja prostora, določi občina v OPN. Skladno s 74. členom ZPNačrt poteka opremljanje stavbnih zemljišč na podlagi programa opremljanja, ki se pripravi na podlagi OPN ali OPPN. Občina pa lahko gradi komunalno opremo tudi brez programa opremljanja, vendar le, v kolikor vrednost vložka ne presega 5% letnega vložka občine v gradnjo komunalne opreme v preteklem letu. Kadar občina gradi komunalno opremo izven programa opremljanja, zanjo ne more zaračunati komunalnega prispevka.

ZPNačrt od 79. do 84. člena podrobneje opredeljuje komunalni prispevek. Pomembno je, da je s plačilom komunalnega prispevka zavezancu zagotovljena priključitev na že zgrajeno komunalno opremo oziroma mu je zagotovljeno, da bo ta zgrajena v roku in obsegu, kot to določa program opremljanja. ZPNačrt določa tudi merila za odmero komunalnega prispevka, ki pa jih podrobneje določa Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS št. 95/2007), v okviru določil tega pravilnika pa jih določi občina sama.

ZPNačrt v nadaljevanju podrobneje določa vsebino prostorskega informacijskega sistema in prikaza stanja prostora ter določa obveznosti državnih in občinskih organov v zvezi z njima.

Poleg zakonov in podrednih predpisov pa polje urejanja prostora urejajo tudi strateški dokumenti, ki opredeljujejo glavna izhodišča načrtovanja in urejanja prostora v Sloveniji. Trenutno veljavni državni strateški prostorski akt je Strategija prostorskega razvoja Slovenije, ki je bila sprejeta z Odlokom o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS št. 76/2004). Strategija prostorskega razvoja Slovenije je strateški dokument, v katerem so opredeljene temeljne smernice in okvir prostorskega razvoja Slovenije, s poudarkom na načelu vzdržnega prostorskega razvoja. V prvem delu našteva izhodišča in 12 ciljev prostorskega razvoja, nato pa podaja zasnovo prostorskega razvoja, s katerim naj bi bili ti cilji doseženi. V zadnjem delu podaja ukrepe za izvajanje prostorske strategije.

Pravila urejanja prostora v Sloveniji določa Prostorski red Slovenije, ki je bil sprejet z Uredbo o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS št. 122/2004). Pravila urejanja prostora se uporabljajo za načrtovanje prostora v najširšem smislu, pripravo strokovnih podlag, pripravo prostorskih aktov, obsegajo pa splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila graditve objektov in pravila za načrtovanje prostorskih sistemov.

2.2. Pregled zakonodaje ter organiziranosti inšpekcijskih služb na področju graditve v nekaterih evropskih državah in Sloveniji

V nadaljevanju je zapisana kratka primerjava zakonodaje na področju graditve objektov ter inšpekcijskega nadzora nad gradnjo v Angliji, Nemčiji in Sloveniji. Izbira Anglije in Nemčije sloni na več razlogih, predvsem pa gre za po svoji državni ureditvi močno različni državi, ki imata relativno majhno število »črnih gradenj«. Iz primerjave zakonodaje na področju graditve v Angliji, Nemčiji in Sloveniji bo razvidno, ali je slovenska zakonodaja na tem področju primerljiva z zakonodajo v drugih evropskih državah - predvsem tistih, ki težav s črno gradnjo nimajo.

2.2.1. Anglija

Pregled bistvenih značilnosti angleške prostorske in gradbene zakonodaje je večinoma povzet po Tricker, Alford, 2011 ter preverjen na spletni strani Planning portal UK in Mikulits, 2006.

V Angliji je pred gradnjo večine objektov, večjo spremembo obstoječega objekta ali spremembo rabe obstoječega objekta ali zemljišča potrebno pridobiti dve različni dovoljenji: plansko dovoljenje in gradbeno dovoljenje. Pri tem že izdano plansko dovoljenje ne pomeni avtomatične pridobitve gradbenega in obratno, saj ima vsako izmed teh dovoljenj svoj specifičen namen in pokriva svoje področje.

Plansko dovoljenje je dovoljenje, ki zagotavlja skladnost nameravane gradnje s planskimi dokumenti. Izda ga lokalna oblast, zanj pa lahko zaprosi tudi najemnik stavbe ali dela stavbe, v kolikor ima soglasje lastnika objekta. Pri izdaji dovoljenja organ presoja, kako se nameravana gradnja vklaplja v okolico in kakšni so njeni vplivi nanjo, ali je skladna z veljavnimi planskimi dokumenti, pravne omejitve gradnje in podobno. Glede na obseg in natančnost ločimo grobo, omejeno in polno plansko dovoljenje. Grobo plansko dovoljenje je najmanj natančno; pove le, ali je mogoče nek projekt umestiti na določeno lokacijo. Več podrobnosti je potrebno za izdajo omejenega planskega dovoljenja, pred pričetkom gradnje pa je potrebno pridobiti polno plansko dovoljenje. Polno plansko dovoljenje je najpogostejši tip dovoljenja, zanj je potrebno izdelati načrte nameravane gradnje, podrobnosti o uporabljenih materialih in podobno. Postopek izdaje planskega dovoljenja je predstavljen na Sliki 1: Diagram postopka izdaje planskega dovoljenja, ki je povzet po Tricker, Alford, 2011.

Ko odbor za prostorsko planiranje prejme vlogo za izdajo planskega dovoljenja, najprej preveri popolnost vloge in jo potrdi. Po potrditvi vloge oblast o zahtevi obvesti javnost ali lastnike bližnjih objektov in določi rok sprejemanja pripomb na predlagano gradnjo. Pripombe lahko poda vsakdo, lokalna oblast pa se nato opredeli do pripomb. Nato se prične proces odločanja. Odloča se na podlagi lokalnega razvojnega načrta, čeprav so izjemoma mogoča odstopanja od tega načrta. O zahtevi odloči odbor za prostorsko planiranje lokalnih oblasti, lahko pa ima pooblastilo za odločanje tudi vodja oddelka za prostorsko načrtovanje lokalnih oblasti. O zahtevi se odloči z odločbo, zoper katero je mogoča pritožba. Običajno pritožbo obravnava urbanistični inšpektorat, v redkih primerih pa minister britanske vlade. Ravno tako urbanistični inšpektorat obravnava pritožbe zoper odločbe, ki jih izda lokalna oblast zaradi kršenja predpisov na področju prostorskega načrtovanja.

Po pridobitvi planskega dovoljenja se lahko pristopi k procesu graditve. Krovni zakon na področju graditve je Zakon o graditvi. Zakon o graditvi vsebuje določbe o gradbenih uredbah, o nadzoru gradbenih del, splošne in dopolnilne določbe. Del dopolnilnih določb zakona o gradnji predstavljajo gradbene uredbe. Te definirajo, kaj predstavlja gradbena dela, ki morajo biti izvedena skladno z gradbenimi uredbami in je zanje pred pričetkom del potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje ter naštevajo izjeme od tega pravila.

Postopek za izdajo gradbenega dovoljenja je enostaven. Investitor je dolžan izpolniti vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja ter jo skupaj z osnovnimi načrti in informacijami o gradnji vsaj dva dni pred pričetkom gradnje predložiti uradu za nadzor gradnje. Zanimivo je, da investitor lahko predloži le grobe, ali pa tudi zelo podrobne načrte. Temu prilagojeno je tudi izdano dovoljenje. Tako zelo podrobni načrti predstavljajo hkrati veliko pravno varnost in močno obvezo za investitorja gradnje.



Slika 1: Diagram postopka izdaje planskega dovoljenja (vir: Tricker, Alford, str. 102)

Figure 1: Diagram of the planning approval procedure (vir: Tricker, Alford, str. 102)

Gradbene uredbe poleg gradbenih del opisujejo tudi postopke pri načrtovanju, izvajanju in zaključevanju takšnih gradbenih del ter postavljajo zahteve, ki jim mora ustrezati vsako gradbeno delo. Vsak, ki izvaja gradbena dela mora zagotoviti skladnost izvedenih del z gradbenimi uredbami, zato je v večini primerov dolžan zagotoviti strokoven nadzor gradnje. Strokovnega nadzora gradnje ni potrebno zagotoviti le v primeru, kadar gre za izvedbo nekaterih inštalacijskih del ali zamenjavo oken, ki jih izvaja registriran izvajalec.

Strokoven nadzor nad gradnjo izvajata dve službi za nadzor nad gradnjo, in sicer služba za nadzor nad gradnjo lokalnih oblasti ter pooblaščen inšpektorji, registrirani pri Zbornici gradbene industrije. Pooblaščen inšpektorji so osebe zasebnega prava in običajno niso pooblaščen za nadzor gradnje večjih, kompleksnih gradenj.

Od tipa strokovnega nadzora nad gradnjo je odvisno tudi, na kateri podlagi lahko investitor prične z gradnjo. V primeru, ko gradnjo nadzoruje lokalna oblast, lahko investitor zaprosi za izdajo gradbenega dovoljenja ali pa lokalne oblasti le obvesti o gradnji z obvestilom o gradnji. V nekaterih primerih gradnja na podlagi obvestila o gradnji ni mogoča, potrebno je zaprositi za gradbeno dovoljenje.

V prvem primeru, če zaprosi za izdajo gradbenega dovoljenja, mora lokalnim oblastem predložiti popolne načrte nameravane gradnje, lokalna oblast pa nato izda gradbeno dovoljenje, lahko pa zahteva tudi dopolnitev ali spremembo načrtov. Med samo gradnjo izvedbo del nadzoruje lokalna oblast, po zaključku gradnje pa na zahtevo investitorja izda tudi certifikat o zaključku gradnje. Pomembno je, da je zoper odločitev lokalnih oblasti o neskladnosti načrtov ali izvedenih del z gradbenimi uredbami mogoče podati zahtevo za presojo skladnosti na urad podpredsednika vlade, ki odloči, ali so izvedena ali načrtovana dela skladna z gradbenimi uredbami ali ne. Poleg tega je v tem postopku mogoče tudi zaprositi, da se nekatere zahteve uredbe zaradi specifičnosti konkretnega primera omilijo oziroma se ne uveljavljajo.

V primeru gradnje, pričete na podlagi obvestila o gradnji, je postopek gradnje in zaključka gradnje drugačen. V tem primeru namreč investitor ni dolžan oblastem predložiti popolnih načrtov nameravane gradnje, ampak je oblasti pred pričetkom del potrebno obvestiti o gradnji in pričetku del. V tem primeru je odgovornost skladnosti nameravanih gradbenih del z gradbenimi uredbami na investitorju, saj nima zaščite, ki jo nudi izdano gradbeno dovoljenje. V primeru, da izvedena dela ne ustrezajo gradbenim uredbam, lokalna oblast o tem obvesti investitorja, ki nima možnosti pritožbe. Ravno tako po končani gradnji ni mogoče zahtevati izdaje potrdila o zaključku del.

Gradnja, ki jo nadzoruje pooblaščen inšpektor, se prične na podlagi začetnega obvestila, ki ga investitor gradnje in pooblaščen inšpektor pošljeta lokalnim oblastem. Gradbena dela se lahko pričnejo, ko lokalne oblasti potrdijo začetno obvestilo, lahko pa ga tudi zavrnejo. S trenutkom, ko lokalne oblasti potrdijo začetno obvestilo, je pooblaščen inšpektor odgovoren za preverjanje načrtov in nadzor na gradbišču. Investitor lahko od pooblaščenega inšpektorja zahteva tudi certifikat, ki potrjuje, da so načrti nameravane gradnje skladni z gradbenimi uredbami. Po končani gradnji pooblaščen inšpektor izda končni certifikat, ki ga pošlje lokalnim oblastem. Pooblaščen inšpektor lahko zahteva, da investitor spremeni gradbene načrte, v kolikor meni, da ti niso skladni z zahtevami gradbenih uredb. V primeru, da se investitor z njegovo odločitvijo ne strinja in ne želi spreminjati svojih načrtov, je mogoče podati zahtevo za presojo skladnosti na urad podpredsednika vlade.

Pooblaščen inšpektor poleg izdajanja certifikatov in preverjanja skladnosti načrtov z gradbenimi uredbami tudi nadzoruje izvedbo gradbenih del na samem gradbišču. V primeru, da meni, da izvedena dela ne ustrezajo zahtevam gradbenih uredb in tega ne more razrešiti z investitorjem,

prekliče začetno obvestilo lokalnim oblastem. V tem primeru nadzor nad gradnjo običajno prevzame lokalna oblast.

Bistvena razlika med obema načinoma izvajanja nadzora nad gradnjo je, da pooblaščen inšpektor nima pooblastila za prisilo investitorja k spoštovanju predpisov; to je v domeni lokalnih oblasti. V primeru kršenja gradbenih uredb lahko lokalna oblast od lastnika z odločbo zahteva spremembo ali odstranitev gradbenih del, ki kršijo gradbene uredbe. Ravno tako skladno s 36. členom Zakona o graditvi lahko zahteva odstranitev oziroma prilagoditev del v primeru, ko:

- investitor dela izvaja brez predložitve načrtov,
- investitor dela izvaja kljub temu, da so bili načrti zavrjeni ali
- investitor dela izvaja ne da bi upošteval pogoje, pod katerimi je bilo izdano plansko dovoljenje.

Običajni rok za izpolnitev obveznosti, naloženimi z izdano odločbo, je 28 dni. Če lastnik del ne opravi sam, stori to lokalna oblast na njegove stroške. Poleg tega lahko lokalna oblast ali kdo drug sproži tudi sodni postopek proti kršitelju, sodišče pa ga lahko kaznuje z globo v višini do 5.000 funtov za storjeno kršitev in do 50 funtov za vsak dan, ko se kršitev nadaljuje po izreku sodbe. Vendar lokalna oblast odločbe o spremembi oziroma odstranitvi gradbenih del ne more izdati, če je od končanja gradbenih del preteklo že več kot 12 mesecev, ali v primeru, ko je sama potrdila gradbene načrte, po katerih se dela izvajajo. Lahko pa lokalna oblast ali kdorkoli drug spremembo oziroma odstranitev gradbenih del zahteva s tožbo na pristojnem sodišču.

Kadar lokalna oblast izda odločbo o prisilni odstranitvi ali spremembi gradbenih del, ima lastnik več možnosti. Najbolj enostavna je, da se podredi odločbi in gradbena dela izvede skladno z izdano odločbo. V primeru, da pa se z odločbo ne strinja, ker meni, da so izvedena dela skladna z gradbenimi uredbami, lahko to skladnost lokalnim oblastem izkaže z ekspertnim mnenjem, lahko pa to dokazuje tudi na civilnem sodišču. Dokazovanje na sodišču je mogoče tudi, kadar lastnik skladnost neuspešno izkazuje z ekspertnim mnenjem. Lahko pa se investitor z odločbo ne strinja, ker meni, da so zahteve gradbenih uredb neprimerne oziroma preveč zahtevne glede na izvedena gradbena dela. V tem primeru je tudi znotraj tega postopka mogoče zaprositi lokalne oblasti, da se zahteve uredbe omilijo oziroma se ne uveljavljajo in tako doseči, da so izvedena dela skladna z gradbenimi uredbami. Na odločitev lokalnih oblasti v tem primeru je mogoča pritožba na urad podpredsednika vlade.

Poseben del predstavlja tudi naknadno ugotavljanje skladnosti z gradbenimi uredbami v primeru, kadar gradbena dela, izvedena po 11.11.1985, niso bila izvedena skladno z gradbenimi uredbami. V tem primeru je mogoče lokalne oblasti zaprositi za certifikat regularizacije, lokalna oblast pa presodi, kaj mora investitor narediti, da je takšen certifikat mogoče izdati.

2.2.2. Nemčija

Nemčija ima značaj federacije, zato ima vsaka izmed »zveznih držav« svoj sistem prostorskega načrtovanja in zahtev, ki jih je potrebno izpolniti pred pričetkom graditve. Vseeno pa v večini primerov ravno tako kot v Angliji velja, da je prostorsko načrtovanje stvar lokalnih oblasti.

Pregled zakonodaje na področju graditve in urejanja prostora v Nemčiji je prikazan na primeru Bavarske ter je delno povzet po Mikulits, 2006 in spletni strani Krovnega združenja certificiranih nadzornikov gradnje. Pri podrobnejši obravnavi zakonodaje na področju graditve v zvezni državi Bavarski pa je bil pregledan Zakon o graditvi Bavarske.

Pred pričetkom graditve lahko investitor pridobi t.i. predhodno potrdilo o ustreznosti, s katerim lokalna oblast potrdi ustreznost nekaterih značilnosti načrtovanega objekta. Pred samo gradnjo pa mora v večini primerov pridobiti gradbeno dovoljenje. Postopek izdajanja gradbenega dovoljenja je odvisen od vrste in nameravane uporabe načrtovanega objekta, saj za nekatere objekte sploh ni potreben, za nekatere objekte pa je ta postopek poenostavljen. Pri poenostavljenem postopku lokalna oblast preverja le, ali projektant izpolnjuje z zakonom določene pogoje, medtem ko pri navadnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja lokalna oblast izvede tehnično preverjanje projektiranih objektov, pri čemer ustreznost tehničnih rešitev deloma preverjajo tudi neodvisni strokovnjaki. Kontrolo v fazi gradnje objekta poleg lokalnih oblasti izvajajo tudi certificirani gradbeni nadzorniki. Ob končanju gradnje je potrebno pridobiti uporabno dovoljenje, za nekatere vrste objektov pa je dovolj izjava lastnika, izvajalca ali projektanta.

Certificirani gradbeni nadzorniki so člani Krovnega združenja certificiranih nadzornikov gradnje, ki ga sestavlja 16 združenj zveznih držav. Člani združenja lahko postanejo tisti kvalificirani gradbeni inženirji, ki opravijo izpit pri pristojnem najvišjem nadzornem organu za gradbene zadeve v svoji zvezni državi. Na Bavarskem je to Ministrstvo zvezne države Bavarske. Pogoji za pristop k izpitu so 10-letne delovne izkušnje z dokazilom, da je inženir samostojno vodil zahtevne projekte, 2 leti delovanja kot odgovorni vodja projekta ter starost 35 let. Glavni nalogi certificiranega nadzornika gradnje sta kontrola gradbenih načrtov glede stabilnosti, protipožarne varnosti, zvočne in toplotne zaščite in varstva okolja ter nadzor nad gradnjo na gradbišču. Neodvisni certificirani nadzornik nadzoruje gradbene načrte in gradnjo javnih objektov namesto nadzornega organa, gradnjo zasebnih objektov pa za investitorja. Stroški takšnega nadzora lahko znašajo največ 1% skupnih stroškov gradnje.

Zaradi značilnosti državne ureditve Nemčije sem za prikaz pooblastil v postopku graditve in organizacije gradnje izbrala eno izmed zveznih držav – Bavarsko. Na Bavarskem deluje Združenje certificiranih nadzornikov gradnje Bavarske, ki deloma opravlja naloge nižjega nadzornega organa za gradbene zadeve (v nadaljevanju: NOGZ), pooblastilo za njihovo delovanje se nahaja v Zakonu o graditvi Bavarske.

V 53. členu Zakona o graditvi Bavarske so navedene organizacija in pristojnosti NOGZ. Najnižje na lestvici so okrajni NOGZ, drugo stopnjo predstavljajo regijski NOGZ, najvišjo pa Ministrstvo zvezne države Bavarske. Za izvajanje Zakona o graditvi Bavarske kot tudi ostalih predpisov o graditvi je pristojen okrajni NOGZ razen če v predpisih ni drugače določeno. Ministrstvo zvezne države Bavarske lahko na zahtevo pristojne lokalne oblasti vse ali del nalog krajevnega NOGZ prenese na lokalno oblast.

Bavarski zakon o graditvi v 75. členu med drugim navaja, da lahko okrajni NOGZ ustavi gradbena dela, kadar se dela izvajajo v nasprotju z gradbenimi projekti ali se gradnja prične v nasprotju s predpisi. V primeru, da se dela kljub takšni odločbi nadaljujejo, lahko gradbišče zapečati ter zaseže tudi gradbene stroje in opremo, ki se na gradbišču nahajajo.

76. člen istega zakona navaja, da lahko okrajni NOGZ v primeru, da je objekt zgrajen ali spremenjen v nasprotju s predpisi, odredi odstranitev celotne gradnje ali njenega dela, če na drug način ni mogoče doseči zakonitega stanja. Enako velja za uporabo v nasprotju s predpisi. Nadzorni organ lahko tudi zahteva, da se vloži zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja.

V 77. členu je navedeno, da lahko okrajni NOGZ preverja spoštovanje predpisov, izpolnjevanje bistvenih zahtev in izpolnjevanje dolžnosti udeležencev pri graditvi. V nekaterih delih to lahko nadzoruje tudi certificirani nadzornik gradnje ali nadzorni urad, pri bolj enostavnih gradnjah pa tudi podpisnik dokazila o zanesljivosti. V okviru nadzora gradnje je mogoče odvzeti vzorce gradbenih proizvodov in če je mogoče tudi zgrajenih delov zgradbe za namen preskušanja, ravno tako pa je kadarkoli možen vpogled v vso dokumentacijo, povezano z gradnjo.

Okrajni NOGZ, certificirani nadzornik gradnje, nadzorni urad ali oseba, odgovorna za skladnost gradnje s predpisi lahko naloži, da se ga pred pričetkom in ob koncu gradnje obvesti. Gradbena dela se lahko pričnejo, ko okrajni NOGZ, certificirani nadzornik gradnje, nadzorni urad ali oseba, odgovorna za skladnost gradnje s predpisi odobrijo pričetek gradnje.

Zakon o graditvi Bavarske vsebuje tudi prekrškovni del. Tako so v njem v 79. členu navedene tudi globe za nespoštovanje predpisov o graditvi ali neupoštevanje izvršljivih odločb okrajnih NOGZ, ki temeljijo na teh predpisih. Globe za takšne kršitve znašajo do 500.000 EUR.

Iz vsega zapisanega sledi, da je organizacija nadzora nad gradnjo v Nemčiji zelo podobna organizaciji v Sloveniji. Del nadzora nad gradnjo izvajajo strokovnjaki na področju graditve, deloma pa jo izvajajo državni organi, ki imajo tudi pooblastila, da kaznujejo kršitve predpisov in vzpostavljajo legalno stanje.

2.2.3. Slovenija

V Sloveniji področje graditve ureja ZGO-1. Ta v 3. in 3.a členu smiselno določa, da je pred pričetkom gradnje nezahtevnih, manj zahtevnih in zahtevnih objektov potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje, gradnjo nadzoruje odgovorni gradbeni nadzornik. Stvarno pristojnost nadzora nad graditvijo objektov gradbenemu inšpektorju podeljuje 26. člen ZGO-1, ki določa, da inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na podlagi tega zakona, ki se nanašajo na gradnjo, opravljajo gradbeni inšpektorji inšpektorata v sestavi ministrstva, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve. S tem členom v povezavi z 12. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS št. 58/2003 in spremembe) je določeno, da je Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju IRSOP) del Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP), hkrati pa ima znotraj MOP položaj organa v sestavi ministrstva⁷. Ta položaj podeljuje IRSOP skladno z Zakonom o državni upravi (Uradni list RS št. 113/2005 - UPB4 in spremembe) večjo samostojnost⁸, ki je potrebna zaradi narave nalog inšpekcijskega nadzorstva. Tako je IRSOP kot organ v sestavi MOP samostojen na področju upravljanja s finančnimi, kadrovske, informacijske in drugimi viri, še vedno pa je dolžan delovati skladno z usmeritvami in navodili za delo ministra ter ministru redno poročati o izvajanju svojih nalog. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi, hkrati pa je tudi drugostopni organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbah zoper upravne akte gradbenih inšpektorjev.

Notranjo organizacijo IRSOP glede na Letno poročilo Inšpektorata RS za okolje in prostor 2009 opredeljuje Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu RS za okolje in prostor. Predmetni Akt določa štiri organizacijske enote IRSOP in sicer Inšpekcijo za prostor, Inšpekcijo za okolje in naravo, Stanovanjsko inšpekcijo in Službo za skupne in pravne zadeve. Znotraj Inšpekcije za prostor deluje gradbena inšpekcija, ki je v letu 2009 štela 74 gradbenih inšpektorjev, in geodetska inšpekcija z eno geodetsko inšpektorico. Gradbeni inšpektorji so razporejeni v 8 območnih enot po celi Sloveniji, nekaj pa jih deluje v okviru Urada predstojnika.

Pooblastila in stvarna pristojnost gradbenega inšpektorja

Pooblastila gradbenega inšpektorja ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS št. 43/2007; v nadaljevanju ZIN) kot specialni zakon, ki ureja delovanje inšpekcijskih organov z nekaterimi izjemami. V 19. členu ZIN našteva splošne pravice inšpektorja pri opravljanju inšpekcijskega nadzora, med katerimi je potrebno posebej izpostaviti, da ima inšpektor pravico vstopiti na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb, pregledati vse razen stanovanjskih prostorov, zaslišati osebe, brezplačno vzeti in preiskati vzorce blaga, materialov in opreme,

⁷ Op: Stanje zakonodaje se nanaša na 31.5.2011. Tako v pričujočem delu niso zajete kasnejše spremembe v organizaciji državne uprave.

⁸ Op.: Povzeto po 14., 21. in 23. členu Zakona o državni upravi.

opraviti identifikacijo oseb, fotografirati, zaseči predmete, dokumente in vzorce zaradi zavarovanja dokazov, itd.

Poleg tega je v ZIN zapisana tudi obveznost oseb, zoper katere se ne vodi inšpekcijski postopek, da na zahtevo inšpektorja posredujejo dokaze in druge podatke oziroma omogočijo zaslišanje prič za pridobitev teh dokazov ali drugih podatkov. Ravno tako lahko inšpektor odvzame dokumentacijo, ki jo potrebuje za obravnavanje dejanskega stanja v obravnavani zadevi, če meni, da obstaja utemeljen sum kršitev zakonov ali drugih predpisov, in če s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe. Izjema je le dokumentacija državnih organov, ki je določena kot tajna.

Pristojnosti gradbenega inšpektorja ureja ZGO-1 v 26. in 145. členu. 26. člen ZGO-1 podeljuje gradbeni inšpekciji stvarno pristojnost nadzora nad izvajanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Bolj podrobno je obseg inšpekcijskega nadzorstva gradbenega inšpektorja določen v 145. členu ZGO-1. V okviru inšpekcijskega nadzora inšpektor nadzoruje predvsem:

- ali so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje oziroma drugih del;
- ali je gradnja oziroma sprememba namembnosti skladna z izdanim gradbenim dovoljenjem;
- ali objekti zagotavljajo zanesljivost in izpolnjujejo bistvene zahteve po ZGO-1;
- ali so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe;
- ali udeleženci pri graditvi objektov izpolnjujejo pogoje, določene v ZGO-1;
- ali se dela, za katera ni potrebno pridobiti dovoljenj, izvajajo skladno s prostorskimi akti in gradbenimi predpisi;
- ali se gradi objekt, za katerega je dovoljena obnova postopka izdaje in zadržanje izvršitve gradbenega dovoljenja.

Stvarno pristojnost gradbenega inšpektorja poleg ZGO-1 določa tudi veljavni del ZUreP-1. 2. odst. 161. člena ZUreP-1 namreč določa, da nadzorstvo nad zakonom in podzakonskimi predpisi, ki se nanašajo na dejavnost načrtovanja prostora, opravljajo gradbeni inšpektorji, ki izpolnjujejo pogoje za pooblaščenega prostorskega načrtovalca.⁹

Dodatno ima gradbeni inšpektor tudi delni nadzor nad izvajanjem ZGPro, saj 15. člen ZGO-1 bistveno lastnost zanesljivosti objekta veže med drugim tudi na uporabo ustreznih gradbenih proizvodov, 150. člen ZGO-1 pa med splošne ukrepe gradbenega inšpektorja vključuje tudi prepoved vgrajevanja gradbenih proizvodov, ki ne izpolnjujejo predpisanih pogojev.

⁹ Op.: Ta trenutek gradbenega inšpektorja, ki bi izpolnjeval pogoje za pooblaščenega prostorskega načrtovalca, ni.

Dodatne pristojnosti gradbenim inšpektorjem podeljuje 13. člen Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS št. 12/2007-UPB1 in 29/2010), saj je gradbena inšpekcija ob sumu ali ugotovitvi kršitve predmetnega zakona dolžna obvestiti pristojni organ.

IRSOP poleg inšpekcijskih postopkov vodi tudi prekrškovne postopke, saj je skladno s 45. členom Zakona o prekrških (Uradni list RS št. 29/2011-UPB8; v nadaljevanju ZP-1) tudi prekrškovni organ. Tako gradbeni inšpektor na področju graditve objektov in urejanja prostora vodi in izreka sankcije v prekrškovnem postopku. Globe za nelegalne gradnje so navedene v 179. členu ZGO-1 in znašajo od 500 do 1.200 € za posameznika, od 30.000 do 80.000 € za pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ter od 1.500 do 4.000 € za odgovorno osebo pravne osebe. V nekaterih posebno hudih primerih se lahko globa potroji. Ker inšpektor lahko vodi le t.i. hitri prekrškovni postopek, lahko izreče le globo v najnižjem znesku. Tako je globa za fizično osebo, ki gradi nelegalno, ob takojšnjem plačilu lahko le 250 €¹⁰.

2.2.4. Primerjava zakonodaje in organiziranosti inšpekcijskih služb na področju graditve v Angliji, Nemčiji in Sloveniji

Glavne značilnosti predpisov in nadzora nad graditvijo objektov v izbranih državah so zbrane v Preglednici 1: Primerjava zakonodaje in organiziranosti inšpekcijskih služb na področju graditve v Angliji, Nemčiji in Sloveniji.

Preglednica 1: Primerjava zakonodaje in organiziranosti inšpekcijskih služb na področju graditve v Angliji, Nemčiji in Sloveniji

Table 1: Building legislation and organization of building inspection in England, Germany and Slovenia

Značilnost	Anglija	Nemčija/Bavarska	Slovenija
temeljni predpis	Building Act 1984	Die Bayerische Bauordnung	ZGO-1
podlaga za gradnjo	plansko in gradbeno dovoljenje/obvestilo	gradbeno dovoljenje (ni potrebno za nekatere vrste objektov)	gradbeno dovoljenje (ni potrebno za enostavne objekte)
vrste gradbenih dovoljenj (v nadaljevanju: GD)	vsebina odvisna od natančnosti vloge	GD v poenostavljenem postopku ter GD, izdano v navadnem postopku	GD za nezahtevne objekte ter GD za manj zahtevne in zahtevne objekte
konec gradnje	certifikat o zaključku gradnje/končni certifikat	uporabno dovoljenje/izjava lastnika	uporabno dovoljenje (ni potrebno za enostavne in nezahtevne objekte)
kdo izvaja nadzor nad gradnjo	lokalna oblast in pooblaščen inšpektorji	lokalna oblast in certificirani gradbeni nadzorniki	lokalna oblast in odgovorni gradbeni nadzorniki

¹⁰ ZP-1 v 56.a členu določa, da v primeru plačila globe v 8 dneh po pravomočnosti odločbe o prekršku kršitelj plača le ½ izrečene globe.

Značilnost	Anglija	Nemčija/Bavarska	Slovenija
ukrepi nadzora	odstranitev ali prilagoditev gradnje	ustavitev ali odstranitev gradnje, zahteva za pridobitev GD, odvzem vzorcev	ustavitev gradnje in odstranitev objekta, pridobitev spremembe GD, prepoved uporabe,...
globe za kršitev predpisov o graditvi	do 5.000 funtov + do 50 funtov/dan za nadaljevanje kršitve po obsodbi	do 500.000 €	do 240.000 €
kdo izreče globo	sodišče	lokalna oblast	gradbeni inšpektor
možnost legalizacije	DA za dela po 11.11.1985	DA	po ZGO-1 ne, v praksi DA

Iz preglednice je razvidno, da so predpisi na področju graditve v Sloveniji bolj primerljivi z nemškimi kot z angleškimi, ukrepi nadzornih organov ob odkritih kršitvah pa so si v vseh treh državah zelo podobni. Zanimivo je, da tako v Angliji kot na Bavarskem predpisi omogočajo naknadno pridobivanje ustreznih dovoljenj, medtem ko v Sloveniji predpisi tega ne predvidevajo, čeprav je v praksi legalizacija mogoča.

2.3. Inšpekcijski postopek in ukrepanje gradbenega inšpektorja ob nelegalni gradnji

2.3.1. Inšpekcijski postopek

Inšpekcijski postopek se prične po uradni dolžnosti. Gradbeni inšpektor v okviru inšpekcijskega postopka najprej izvede postopek do izdaje inšpekcijske odločbe, v katerem mora resnično in popolno ugotoviti dejansko stanje, potrebno za odločitev o zadevi. Gradbeni inšpektor v tem postopku v skladu z načeli splošnega upravnega postopka po lastni presoji izvede dejanja v postopku, s katerimi ugotavlja, ali je bil kršen kateri izmed predpisov v njegovi pristojnosti. V primeru ugotavljanja legalnosti gradnje gradbeni inšpektor v postopku do izdaje odločbe ugotavlja, ali se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja. Zaradi ugotavljanja dejanskega stanja lahko izvede inšpekcijski ogled, zaslišanje strank in prič, pridobi relevantno dokumentacijo od drugih državnih in občinskih organov in podobno. Ko gradbeni inšpektor ugotovi dejansko stanje v obsegu, ki je potreben za izdajo odločbe, odloči o inšpekcijski zadevi. V primeru, da ni ugotovil kršitve predpisov o graditvi, inšpektor ustavi postopek s sklepom ali z zapisom na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu. V nasprotnem primeru inšpektor izda inšpekcijsko odločbo, s katero izreče ustrezen inšpekcijski ukrep. Odločba mora vsebovati izrečene inšpekcijske ukrepe, obrazložitev in pravni pouk, saj se je na odločitev inšpektorja mogoče pritožiti. Pomembno je, da skladno s 146. členom ZGO-1 pritožba zoper odločbo gradbenega inšpektorja ne zadrži njene izvršitve. Tako posamezne točke izreka inšpekcijske odločbe skladno z 224. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 24/2006-UPB-2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010; v nadaljevanju ZUP) postanejo izvršljive, ko se vročijo

stranki, oziroma ko preteče rok, ki je v odločbi določen za izvršitev posameznega dejanja (npr. za odstranitev objekta). Ko postane inšpekcijska odločba izvršljiva, jo je mogoče izvršiti v upravnem izvršilnem postopku. Upravna izvršba odločbe se opravi zato, da se izpolni nedenarna obveznost ali pa izterja denarna terjatev. V primeru ugotovljene nelegalne gradnje se tako prične izvršilni postopek takrat, ko inšpekcijski zavezanec ni odstranil objekta ali dela objekta v roku, ki mu je bil naložen z odločbo. Izvršilni postopek se prične na podlagi sklepa o dovolitvi izvršbe, v katerem se ugotovi, da je odločba, ki naj se izvrši, postala izvršljiva, kdaj je postala izvršljiva in določi način izvršbe. Zoper sklep o dovolitvi izvršbe je dovoljena pritožba, vendar le v delu, ki se nanaša na samo izvršbo. V izvršilnem postopku tako ni več mogoče izpodbijati inšpekcijske odločbe. Skladno z 292. členom ZUP pritožba ne zadrži izvedbe izvršbe.

Izvršbo za nedenarne obveznosti je mogoče opraviti na dva načina – po drugih osebah ali s prisilitvijo. V postopkih gradbene inšpekcije so glede na izrečene ukrepe bistveno bolj pogoste upravne izvršbe inšpekcijskih odločb po drugih osebah, saj tak način predpisuje 297. člen ZUP v vseh primerih, kadar je zavezanec dolžan storiti kaj takega, kar lahko stori tudi kdo drug. Še posebej pa to poudarja 3. odst. 148. člena ZGO-1, ki določa, da je potrebno zavezanca v odločbi opozoriti, da se bo v primeru neizpolnitve v odločbi odrejene obveznosti pričel postopek izvršbe nedenarne obveznosti po drugih osebah, kadar je z inšpekcijsko odločbo odrejena odstranitev že zgrajenega objekta ali dela objekta, vzpostavitve prejšnjega stanja ali drugačna sanacija zemljišča, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni možna. Upravna izvršba inšpekcijske odločbe po drugi osebi se opravi na zavezančeve stroške.

Seveda pa gradbeni inšpektor kot uradna oseba, ki vodi inšpekcijski postopek, v okviru tega postopka s sklepom odloča tudi o vseh ostalih vprašanjih, ki se tičejo postopka (npr. vlogah strank v postopku in ostalih oseb, stroških postopka ipd.).

2.3.2. Ukrepanje inšpektorja ob nelegalni gradnji

Nelegalna gradnja je v 12.1 točki 1.odst. 2. člena ZGO-1 opredeljena kot gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, pa se izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja. Gradbeni inšpektor ob ugotovljeni nelegalni gradnji izreče ukrepe na podlagi ZGO-1 in ZP-1, lahko pa ukrepa tudi na podlagi ZIN.

Ukrepi na podlagi ZGO-1

V 152. členu ZGO-1 je posebej določen ukrep gradbenega inšpektorja v primeru nelegalne gradnje, in sicer gradbeni inšpektor odredi, da se takšna gradnja takoj ustavi ter da se že zgrajeni del objekta v določenem roku na stroške inšpekcijskega zavezanca odstrani, vzpostavi prejšnje stanje ali drugače sanira objekt, del objekta oziroma zemljišče, kadar vzpostavitev v prejšnje stanje ni možna. Poleg ukrepanja na podlagi 152. člena ZGO-1 pa ZGO-1 od 157. do vključno 161. člena navaja tudi druge sankcije, ki jih je mogoče oziroma celo obvezno izreči v

primeru ugotovljene nedovoljene gradnje. Tako so obvezna sestavina inšpekcijske odločbe zaradi nelegalne gradnje tudi posebne prepovedi, določene v 158. členu ZGO-1. Zakon določa, da so v zvezi z nelegalno gradnjo, objektom ali delom objekta prepovedana vsa za legalne gradnje, objekte in kope sicer dovoljena ali predpisana dejanja, zlasti pa:

1. izvedba komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture,
2. vpisi in spremembe vpisov v zemljiški knjigi,
3. njegova uporaba ali opravljanje gospodarskih ali drugih dejavnosti v njem,
4. promet z njim ali zemljiščem, na katerem je in
5. sklepanje drugih pravnih poslov kot so npr. kreditni, zavarovalni, najemni, zakupni, ipd.

Posebej je potrebno poudariti, da je skladno s 159. členom ZGO-1 gradbeni inšpektor odločbo, ki jo izda zaradi nelegalne gradnje, dolžan nemudoma poslati pristojnemu sodišču, ki po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo v odločbi vsebovane odredbe in prepovedi ter bremen, ugotovljenih na podlagi ZGO-1.

Poleg tega lahko inšpektor na podlagi 160. člena ZGO-1 na nelegalni gradnji ustrezno označi prepoved nadaljevanja gradnje oziroma uporabe in priključevanja na gospodarsko javno infrastrukturo ter postavi merilce, s katerimi je mogoče ugotavljati kršitev izrečenih prepovedi.

Zadnji ukrep, ki ga inšpektor lahko izreče zaradi ugotovljene nelegalne gradnje na podlagi ZGO-1, je odvzem predmetov, namenjenih za izvajanje nedovoljene gradnje. Zaseg inšpektor izvede z odločbo, pritožba zoper takšno odločbo pa ne zadrži njene izvršitve.

Ukrepi na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)

ZIN je splošni zakon, ki ureja delovanje vseh inšpekcij. Izjeme so upravna inšpekcija, inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, proračunska inšpekcija, obrambna inšpekcija, druge oblike upravnega nadzora nad poslovanjem lokalnih in državnih organov ter inšpekcije, katerih delovanje urejajo specialni zakoni. Za zadnje velja ZIN subsidiarno.

ZIN ukrepe inšpektorjev navaja od 32. do 36. člena. Tako mora inšpektor, kadar pri opravljanju nadzora ugotovi kršitev predpisov, katerih spoštovanje nadzoruje, odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti, izvesti prekrškovni postopek, naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov, predlagati sodišču odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi in podobno. V primeru, kadar ugotovi kršitev predpisov, ki ne sodijo v njegovo pristojnost, sestavi zapisnik o svojih ugotovitvah in ga posreduje pristojni inšpekciji.

Inšpektor mora v okviru svojih nalog delovati tudi preventivno. Tako inšpekcije odgovarjajo na pisna vprašanja, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije, preko medijev obveščajo javnost o svojem delovanju in delujejo v smislu osveščanja javnosti. Kadar inšpektor oceni, da je glede na ugotovljeno nepravilnost opozorilo zadosten ukrep, zavezanca opozori na nepravilnost in določi

rok za njeno odpravo. V primeru, kadar zavezanec teh nepravilnosti ne odpravi v določenem roku, lahko inšpektor z odločbo prepove opravljanje dejavnosti in zaseže predmete in dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršenje zakonodaje ali pa so s kršitvijo predpisov nastali. V primeru, ko inšpektor prepove opravljanje dejavnosti, lahko prostore, v katerih se ta dejavnost opravlja, tudi zapečati, v nekaterih primerih pa odredi tudi odklop prostorov z gospodarske javne infrastrukture.

Zaradi varovanja pravic tretjih oseb lahko inšpektor na stroške zavezanca javno objavi svojo inšpekcijsko odločbo ali njen povzetek na primeren način.

Ukrepi na podlagi Zakona o prekrških (ZP-1)

Skladno s 45. členom ZP-1 gradbeni inšpektor na področju graditve objektov in urejanja prostora vodi prekrškovni postopek in izreka sankcije v prekrškovnem postopku. Ker inšpektor vodi t.i. hitri prekrškovni postopek, lahko v primerih, kadar je globa določena v razponu, izreče le najnižji znesek globe.

Globe za nelegalno gradnjo določa 179. člen ZGO-1 in so določene v razponu. Ob upoštevanju, da gradbeni inšpektor lahko izreče le najnižjo globo, znaša globa za nelegalno gradnjo posameznika 500 €, za pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, 30.000 € in za odgovorno osebo pravne osebe 1.500 €. V nekaterih posebno hudih primerih se lahko globa potroji.

3 OPREDELITEV STROŠKOV LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ

Gradbeni inšpektor vodi inšpekcijske postopke z namenom, da vzpostavi legalno stanje v prostoru. Ker gradbeni inšpektor ne more legalizirati objekta namesto črnograditelja, je edini ukrep gradbenega inšpektorja vzpostavitev legalnega stanja z odstranitvijo spornega objekta.

Investitor črne gradnje ima na voljo dve možnosti, kako doseči legalno stanje. Prva možnost je, da nelegalni objekt legalizira, t.j. zanj naknadno pridobi ustrezno gradbeno dovoljenje. Z legalizacijo objekta so povezani določeni stroški, katerih višina je odvisna predvsem od lokacije črne gradnje, značilnosti gradnje in določil prostorskega akta. Bistveno pa je vprašanje, ali je črno gradnjo sploh mogoče legalizirati, saj v določenih primerih legalizacija ni mogoča ne glede na vložena finančna sredstva. Takšne nelegalne gradnje so lahko npr. objekti, postavljeni preblizu posestne meje, na varovanih območjih po predpisih o varstvu narave ali območjih kulturne dediščine ter objekti, ki so povsem neskladni z arhitekturno-urbanističnimi pogoji prostorskega akta.

Poleg legalizacije obstaja le še en način, kako bi investitor lahko dosegel legalno stanje svoje nepremičnine, in to je odstranitev črne gradnje. Za takšno rešitev so investitorji načeloma manj zainteresirani, saj objekta niso postavili z namenom, da ga odstranijo. Vendar je v primerih, ko gradnje ni mogoče legalizirati, odstranitev edina mogoča rešitev problema.

V nadaljevanju so opredeljeni stroški, ki so običajno potrebni, da za nelegalno zgrajeni objekt investitor naknadno pridobi gradbeno dovoljenje, po drugi strani pa stroški, ki običajno nastanejo ob odstranitvi objekta. Stroški so razvrščeni glede na način nastanka na neposredne ali posredne stroške. Neposredni stroški so stroški, ki nastanejo pri sami legalizaciji oziroma odstranitvi. Posredni stroški so stroški, ki ne nastanejo pri sami legalizaciji oziroma odstranitvi, ampak nastanejo kot njena posledica. Pri vsakem strošku je nadalje opredeljeno, ali ga je mogoče enostavno izmeriti ali pa gre za stroške, katerih višino je mogoče izmeriti le posredno. V primeru enostavne merljivosti sem strošek opredelila kot merljiv, ostali pa so nemerljivi.

3.1. Stroški legalizacije

Stroški legalizacije so tisti stroški, ki nastanejo ob naknadnem pridobivanju upravnega dovoljenja za že zgrajen objekt. Glede na način nastanka so razvrščeni na neposredne in posredne stroške legalizacije.

3.1.1. Neposredni stroški legalizacije

Neposredni stroški legalizacije so tisti stroški, ki lahko nastanejo investitorju črne gradnje oziroma lokalni skupnosti pri sami legalizaciji. Nabor in predvsem višina teh stroškov v

konkretnem primeru sta odvisna od lokacije, velikosti in namembnosti nelegalno zgrajenega objekta, predvsem pa od prostorskega akta, ki velja za območje, kjer se objekt nahaja. V nadaljevanju sem opredelila vse neposredne stroške, ki lahko nastanejo ob legalizaciji nelegalno zgrajenega objekta. Ti stroški so vsi merljivi.

Neposredni stroški legalizacije lahko obsegajo:

1. stroške spremembe prostorskih aktov,
2. stroške nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora,
3. stroške odkupa zemljišč,
4. stroške komunalnega prispevka,
5. stroške projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt,
6. stroške izvedbe priključkov na javno komunalno omrežje,
7. stroške geodetskega elaborata,
8. globo.

Stroški spremembe prostorskih aktov

Stroški spremembe prostorskih aktov so stroški, ki nastanejo, kadar obstoječi prostorski akt na zemljišču, na katerem je zgrajen nelegalen objekt, ne dopušča gradnje objekta tovrstne namembnosti oziroma sploh ne dopušča gradnje objektov. V tem primeru je pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt potrebno spremeniti prostorske akte. Običajno gre za občinske prostorske akte, ki so v pristojnosti občine, saj sodi načrtovanje prostorskega razvoja skladno z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/1993 in spremembe) med izvirne naloge občine. Med prostorske akte občine sodita OPN in OPPN. OPN vsebuje strateški in izvedbeni del, z njim pa se določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine in prostorski izvedbeni pogoji ter načrtujejo lokalne prostorske ureditve. OPN je tisti, ki za posamezna območja določa njihovo namensko rabo. OPPN je načrt, s katerim se za območja, določena v OPN, lahko pa tudi druga območja, podrobneje načrtuje prostorske ureditve. Iz navedenega izhaja, da je v primeru spreminjanja namenske rabe zemljišč potrebno spremeniti občinski prostorski načrt oziroma vsaj njegov izvedbeni del. Stroški spreminjanja prostorskega načrta obsegajo zlasti pripravo strokovnih podlag, stroške okoljskega poročila ter stroške samega postopka sprejemanja OPN in njegove objave.

Obveza spreminjanja prostorskih aktov je iz več razlogov ključna pri presoji, ali je legalizacija nelegalno zgrajenega objekta smotrna ali ne. Prvi razlog je zagotovo v višini stroška spreminjanja prostorskih aktov, drugi razlogi pa tičijo v samem postopku spremembe. Postopek spremembe prostorskih aktov namreč traja več let, kar je za investitorja črne gradnje lahko nesprejemljivo dolgo, še posebej, kadar je črna gradnja že predmet inšpekcijskega postopka. Poleg tega je rezultat tega dolgotrajnega in zapletenega postopka negotov. Le pričetek postopka za spremembo prostorskega akta namreč ni zagotovilo, da bo sprememba sploh izvedena,

predvsem pa, da bo za investitorja ugodna. Skladno z ZPNačrt namreč občina po pripravi osnutka prostorskega načrta pozove nosilce urejanja prostora, da podajo smernice za načrtovane prostorske ureditve iz njihove pristojnosti, hkrati pa ima možnost podajanja pripomb tudi javnost. Nosilci urejanja prostora nato podajo tudi mnenje o predlogu občinskega prostorskega načrta, pred sprejemom OPN pa mora občina od MOP ali vlade pridobiti tudi potrdilo, da je OPN usklajen z mnenji nosilcev urejanja prostora.

Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora

Investitor oziroma lastnik nedovoljene gradnje je ob legalizaciji objekta skladno s 157. členom ZGO-1 dolžan plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora. V 6. odst. tega člena je izrecno navedeno, da se zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za nedovoljeno gradnjo zavrne, če investitor pred izdajo gradbenega dovoljenja ne predloži potrdila o plačanem nadomestilu za degradacijo in uzurpacijo prostora. To nadomestilo je odvisno od vrste in obsega nedovoljene gradnje, posledic takšne gradnje za namensko rabo prostora, določeno v prostorskih aktih, ter lokacije gradnje. Kriteriji za izračunavanje višine nadomestila so določeni z Uredbo o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila. Uredba določa, da je višina nadomestila odvisna od lokacije, vrste in značilnosti nedovoljene gradnje. Te značilnosti so ovrednotene s točkami oziroma faktorji, ki so naštetih v nadaljevanju.

Lokacija nedovoljene gradnje se ovrednoti s točkami, število točk je odvisno od namenske rabe prostora, izrabe kapacitete prostora ter vrste in stopnje varovanja.

Namenska raba območja je ovrednotena s točkami T1. V primeru, ko je območje, na katerem stoji nedovoljena gradnja, nezazidljivo, znaša vrednost T1 160 točk, v primeru zazidljivega območja pa znaša vrednost T1 80 točk.

Izraba kapacitete prostora je ovrednotena s točkami T2. V primeru, da je faktor izrabe presežen ali zmanjšan za več kot 100%, znaša vrednost T2 30 točk, kadar pa je presežen ali zmanjšan za manj kot 100% pa znaša vrednost T2 10 točk. Dodatno se število doseženih točk T2 poveča za 1,5-krat, kadar je svetla višina med nadstropjema v stavbi med 2,8m in 5m, oziroma za 2-krat, kadar je svetla višina med nadstropjema v stavbi višja od 5m.

Vrsta in stopnja varovanja je ovrednotena s točkami T3. Nedovoljena gradnja točke T3 doseže v primeru, kadar se nahaja na kmetijskih ali gozdnih zemljiščih, na vodovarstvenem območju, območju pridobivanja rudnin, območju, ki je varovano po predpisih o ohranjanju narave, območju, ki je varovano po predpisih o kulturni dediščini ali območju, ki je varovano po predpisih o upravljanju z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. V primeru, da je območje varovano po več kriterijih, se tako pridobljene točke T3 seštevajo, dodatno pa s množijo z 2 ali 3, kadar je za nedovoljeno gradnjo obvezna presoja vplivov na okolje.

Značilnosti nedovoljene gradnje se ovrednotijo s faktorji glede na način in zahtevnost izvajanja del, namen, obseg in stopnjo dokončnosti nedovoljene gradnje ter skladnosti izvedene gradnje z namensko rabo prostora in oblikovalskimi pogoji.

Način izvajanja del je ovrednoten s faktorjem F1, velikost faktorja pa je odvisna od tega, ali se gradi nov objekt, ali se objekt dozidava ali nadzidava, rekonstruira, odstrani ali se mu spremeni namembnost. V primeru, da je obstoječi objekt varovan s predpisi o kulturni dediščini, se faktor F1 ustrezno poveča v primeru dozidave ali spremembe namembnosti, rekonstrukcije ali nadzidave ali odstranitve.

Namen nedovoljene gradnje je ovrednoten s faktorjem F2, višina faktorja pa je odvisna od pretežnega namena takšne gradnje. Najvišje je ovrednotena gostinska stavba ali gradbeni inženirski objekt, ki ne služi javnemu namenu ($F2 = 1,5$), najnižji pa je faktor F2 v primeru nedovoljene gradnje gradbenega inženirskega objekta gospodarske javne infrastrukture ($F2 = 0,5$).

Obseg nedovoljene gradnje je ovrednoten s faktorjem F3, višina faktorja pa je odvisna od bruto etažne površine, bruto tlorisne površine, narisne površine, relevantne dolžine ali relevantne višine. V primeru stavbe se faktor F3 izračuna po enačbi

$$F3 = \sqrt{\frac{\text{bruto etažna površina v m}^2}{100}}$$

Stopnja dokončnosti nedovoljene gradnje je ovrednotena s faktorjem F4, njegova višina pa je odvisna od gradbene faze, v kateri se nedovoljena gradnja nahaja. Za stavbe znaša faktor F4 od 0,2 do 1,0, za gradbene inženirske objekte pa 0,4 do 1,0. V primeru, da je objekt varovan po predpisih o varovanju kulturne dediščine, se tako dobljenemu faktorju F4 prišteje 0,2.

Zahtevnost nedovoljene gradnje je ovrednotena s faktorjem F5, ki znaša za zahtevne objekte 1,5, za manj zahtevne 1,0 in za enostavne ali nezahtevne objekte 0,5.

Skladnost izvedene gradnje z namensko rabo prostora je ovrednotena s faktorjem F6, ki znaša za objekte, ki niso skladni z namensko rabo prostora 1,3, za objekte, ki so skladni z namensko rabo prostora, pa 1,0.

Skladnost izvedene gradnje z urbanističnimi in krajinskimi pogoji, ki jih določa izvedbeni prostorski akt, je ovrednotena s faktorjem F7. Kadar nedovoljena gradnja s temi pogoji ni skladna, znaša faktor F7 1,2, v primeru skladnosti pa 1,0. Kadar je nedovoljena gradnja zgrajena na nezazidljivem območju, znaša višina faktorja F7 1,5.

Vrsta nedovoljene gradnje se ovrednoti s faktorji glede na vrsto in namen nedovoljene gradnje. Vrste nedovoljenih gradenj so nelegalna gradnja, neskladna gradnja, nevarna gradnja in nelegalni kop. Najvišji faktor 3,0 je določen za nelegalni kop ter nelegalno gradnjo nestanovanjskega objekta ali gradbenega inženirskega objekta, ki ni namenjen javnemu

omrežju, najnižji pa je faktor za neskladno gradnjo socialnega ali neprofitnega stanovanjskega objekta ali objekta javne gospodarske infrastrukture. V tem primeru znaša višina faktorja 1,0. Za nelegalno zgrajeno stanovanjsko stavbo, ki je namenjena za lastne potrebe znaša faktor dFa 1,5.

Po opredelitvi višine posameznih faktorjev in točk se izračuna stopnja degradacije in uzurpacije SDU po enačbi

$$SDU = (T1 + T2 + T3) \times F1 \times F2 \times F3 \times F4 \times F5 \times F6 \times F7) \times dFx,$$

pri tem pa SDU ne glede na izračun ne more biti manjša od 30 točk. Vrednost nadomestila VN se izračuna tako, da se stopnja degradacije in uzurpacije SDU pomnoži z vrednostjo točke VT. Vrednost točke se valorizira vsako leto z indeksom rasti cen življenjskih potrebščin, ki ga ugotovi Statistični urad RS. Ob začetku veljavnosti Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila dne 24.10.2009 je vrednost točke znašala 4,00 €, Statistični urad RS pa je do konca maja 2011 ugotovil indeks rasti cen življenjskih potrebščin 104,8.

Stroški odkupa zemljišč

Stroški odkupa zemljišč običajno nastanejo ob legalizaciji gradenj izven poselitvenih območij. V teh primerih se parcela, na kateri stoji objekt, velikokrat ne nahaja ob javni cesti, ampak do nje vodi gozdna cesta ali poljska pot, lahko pa pot celo ne obstaja. Ravno tako se običajno ob parceli ne nahaja javna komunalna infrastruktura. Ker brez zagotavljanja minimalne komunalne oskrbe investitor ne more pridobiti gradbenega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt, mora odkupiti pas zemljišča širine okoli 3m, ki povezuje parcelo z javno cesto. Strošek odkupa zemljišča je lahko zelo visok, saj investitor lastnika zemljišča ne more prisiliti v prodajo, ravno tako pa je omejen pri iskanju drugega ustreznega zemljišča – substitucija je zelo omejena oziroma lahko celo ni mogoča. Lastnik zemljišča lahko torej postavi tolikšno ceno, kot sam želi.

Stroški komunalnega prispevka

Komunalni prispevek je skladno z 79. členom ZPNačrt plačilo dela stroškov izgradnje komunalne opreme, ki jo občini plača zavezanec za plačilo. S plačilom komunalnega prispevka je zavezancu zagotovljen priklop na že zgrajeno komunalno opremo oziroma mu je zagotovljeno, da bo komunalna oprema zgrajena v roku in obsegu, ki ga določa program opremljanja za posamezno območje. Merila in način odmere komunalnega prispevka določa Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka, občina pa lahko podrobneje določi podrobnejša merila za odmero z odlokom.

Izbrana občina - občina Cerklje na Gorenjskem je podrobnejša merila odmere komunalnega prispevka določila z Odlokom o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju občine

Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem, št. 2/2008 in 4/2008). Skladno s predmetnim odlokom se zavezancu višina komunalnega prispevka določi glede na neto tlorisno površino objekta in površino parcele objekta po enačbi

$$KP = (D_{PI} \times C_{PI} \times A_{PI} + D_{TI} \times C_{TI} \times A_{TI} \times K_{dej}) \times i.$$

Posamezni faktorji imajo naslednji pomen:

KP	...	komunalni prispevek (€)
D _{PI}	...	delež površine parcele pri izračunu
C _{PI}	...	cena opremljanja glede na površino parcele objekta (€/m ²)
A _{PI}	...	površina parcele objekta (m ²)
D _{TI}	...	delež neto tlorisne površine pri izračunu
C _{TI}	...	cena opremljanja glede na neto tlorisno površino stavbe (€/m ²)
A _{TI}	...	neto tlorisna površina objekta (m ²)
K _{dej}	...	faktor dejavnosti
i	...	letni povprečni indeks v skladu z Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (Uradni list RS št. 80/2007).

Faktorja D_{PI} in D_{TI} sta določena v 5. odst. 5. člena Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju občine Cerklje na Gorenjskem. Faktor D_{PI} znaša 0,6, faktor D_{TI} pa 0,4.

Letni povprečni indeks i se določa v skladu z Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Uredba v 16. členu določa, da se obračunski stroški opremljanja kvadratnega metra parcele in stroški opremljanja kvadratnega metra neto tlorisne površine objekta indeksirajo z povprečnim letnim indeksom cen za posamezno leto, ki ga objavlja Združenje za gradbeništvo v okviru Gospodarske zbornice Slovenije pod »Gradbena dela – ostala nizka gradnja«. Izhodiščni datum za indeksiranje je datum uveljavitve programa opremljanja. Po informacijah občine Cerklje na Gorenjskem je indeks i za maj 2011 enak 1,0.

Stroški projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt

Stroški pridobivanja upravnega dovoljenja za nelegalno zgrajen objekt so enaki, kot bi bili v primeru, da investitor ne bi nelegalno gradil. Obsegajo stroške projektiranja, pridobivanja soglasij pristojnih soglasodajalcev in plačila upravnih taks.

Stroški projektiranja enostanovanjske hiše so bili ocenjeni na podlagi cen projektantskih storitev, v katero so vključeni tudi stroški pridobivanja soglasij. Upoštevane so cene projektiranja enostanovanjske hiše, ki ne predstavlja tipičnega projekta. V tako oblikovani ceni ni všteti strošek geodetskih storitev – ti stroški so opredeljeni ločeno.

4. odst. 49.b člena ZGO-1 določa, da je potrebno pred izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja pridobiti soglasje za priključitev od posameznega upravljalca gospodarske javne infrastrukture, v kolikor se bo nameravan objekt priključil na objekte gospodarske javne infrastrukture. 51. člen ZGO-1 nadalje navaja, da soglasodajalci za pripravo in izdajo projektnih pogojev in soglasij ter soglasja za priključitev niso upravičeni do plačila taks, povračila stroškov ali drugih plačil, zato v tem izračunu ti stroški niso bili upoštevani.

Ob vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja je potrebno plačati upravno takso. Upravna taksa za izdajo gradbenega dovoljenja se obračuna po stolpcu A tarifne številke 40 Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS št. 106/2010-UPB5; v nadaljevanju ZUT) in je oblikovana glede na vrednost objekta. Za objekt vrednosti od 42.000 € do 420.000 € znaša upravna taksa znesek 232,40 €, ki mu prištejemo 0,01% dela vrednosti objekta nad 42.000 €.

Stroški izvedbe priključkov na javno komunalno omrežje

66. člen ZGO-1 določa, da mora pristojni upravni organ pred izdajo gradbenega dovoljenja preveriti, ali iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da bo zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta, če se gradi nov objekt oziroma se objekt prizidava, nadzidava ali rekonstruira tako, da se spreminjajo parametri obstoječih priključkov ali se povečujejo potrebe po komunalni oskrbi. Nadalje ZGO-1 v istem členu navaja, da minimalna komunalna oskrba stanovanjskih stavb obsega oskrbo s pitno vodo, elektriko, odvajanje odpadnih voda in dostop do javne ceste. Za druge objekte se obseg minimalne komunalne oskrbe določi glede na njihov namen.

Poleg tega 72. člen ZPNačrt določa, da je gradnja objektov mogoča le na komunalno opremljenih zemljiščih, pri čemer zemljišče šteje za opremljeno, če so v tej enoti urejanja zgrajena in predana v uporabo vsa komunalna omrežja in ureditve, ki so določena v prostorskih aktih občine ali če so takšne ureditve vključene v občinski proračun za tekoče ali naslednje leto. Izjemoma je sicer dopustna gradnja objektov tudi na komunalno neopremljenih zemljiščih, vendar le v primeru, kadar sočasno z gradnjo objektov poteka tudi opremljanje stavbnih zemljišč. V tem primeru lahko takšen objekt pridobi uporabno dovoljenje le, če je na območju zgrajena in predana v uporabo vsa predvidena komunalna oprema.

Iz navedenega izhaja, da mora investitor pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja oziroma najkasneje pred pridobitvijo uporabnega dovoljenja zagotoviti vsaj priključek na javno cesto, dokazati pa mora tudi zadostno oskrbo objekta z električno energijo in vodo ter poskrbeti za odvajanje odpadnih voda. Minimalno komunalno oskrbo pa je mogoče dokazovati ne le z dostopom do javnega omrežja komunalne infrastrukture, ampak tudi s t.i. novimi tehničnimi rešitvami – komunalno oskrbo, ki sledi napredku tehnike. Takšno zagotavljanje podrobneje opredeljuje Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS št. 55/2008), ki v 24. členu našteva alternativne sisteme oskrbe s pitno vodo in električno energijo ter alternativne sisteme odvajanja

odpadnih voda in zagotavljanja toplote. Tako lahko investitor zagotavlja oskrbo z električno energijo s fotovoltaičnimi ali vetrnimi elektrarnami, pitno vodo z zbiranjem in filtriranjem deževnice, odvajanje odpadnih voda z malo čistilno napravo (v nadaljevanju MČN), toplotno energijo s toplotnimi črpalkami in podobno, pri tem pa je potrebno dokazati, da ti alternativni načini oskrbe sledijo napredku tehnike in so ekološko sprejemljivejši od klasičnih načinov oskrbe. Vendar pa je takšnih dokazovanj relativno malo, saj s sedanjimi tehničnimi rešitvami s še sprejemljivimi stroški ni mogoče zgraditi samozadostne stanovanjske hiše. Poleg tega med minimalno komunalno oskrbo sodi tudi dostop do javne ceste, kjer pa možnosti alternativnega sistema oskrbe ni.

Nelegalno zgrajeni objekti v večini primerov niso priključeni na omrežje komunalne infrastrukture oziroma so nanj priključeni preko legalno zgrajenih objektov. Ob legalizaciji pa je oskrbo z minimalno komunalno infrastrukturo potrebno izkazati. V primeru, kadar se nelegalno zgrajen objekt nahaja v komunalno urejenem območju ali blizu njega je to oskrbo relativno lahko zagotoviti, saj je potrebno le izvesti priključke objekta na že obstoječo infrastrukturo. Stroški izvedbe teh priključkov ne odstopajo od višine stroškov v primeru legalne gradnje.

Drugačna pa je situacija v primeru, kadar se nelegalno zgrajen objekt nahaja v območju, ki je daleč od komunalno opremljenih območij, saj v tem primeru že samo območje ni komunalno opremljeno. V tem primeru sta teoretični možnosti dve. Prva možnost je, da se območje komunalno opremi, druga možnost pa, da investitor izvede daljši priključek do obstoječega komunalno opremljenega območja.

Zaradi visokih stroškov komunalnega opremljanja območja je prva možnost verjetna le v primeru, kadar gre za legalizacijo strnjenelega naselja nelegalno zgrajenih objektov. Kljub temu, da ni relevantna za pričujoče delo, pa je potrebno nameniti nekaj besed problematiki komunalnega opremljanja območij nelegalno zgrajenih objektov. Ob oziroma pred legalizacijo območja nelegalno zgrajenih objektov je to območje potrebno komunalno opremiti, nato pa je zgrajeno komunalno infrastrukturo potrebno tudi vzdrževati. Stroški opremljanja so lahko zaradi naknadnega opremljanja že pozidanih območij neprimerljivo višji. Takšen primer je legalizacija naselja Rakove Jelše v Ljubljani, del stroškov komunalnega urejanja naselja pa v svojem diplomskem delu obravnava Bajrić (2003). V delu analizira možne rešitve pri izvedbi kanalizacijskega sistema na območju Rakove Jelše ter opredeljuje stroške izvedbe, pri tem pa upošteva stanje pozidave območja v letu 2003 ter lastniško strukturo zemljišč. Bajrić ugotavlja, da so stroški gradbenih del izgradnje kanalizacijskega sistema neprimerno večji od stroškov ostalih del. Vzrok je v strošku potrebnega varovanja gradbene jame po celotni dolžini trase ter strošku izboljšanja nosilnosti temeljnih tal s piloti, ki predstavljata 68% stroškov, potrebnih za izgradnjo kanalizacijskega sistema na območju Rakove Jelše. Pri tem je predvsem strošek varovanja gradbene jame, ki predstavlja skoraj polovico vseh stroškov izgradnje

kanalizacijskega sistema, tisti, ki ga ne bi bilo oziroma bi bil bistveno manjši, v kolikor se območja ne bi opremljalo naknadno.

Dodatno je potrebno izpostaviti problematiko vzdrževanja tako zgrajene komunalne opreme. Tudi v primerih, ko prvotni strošek izgradnje komunalne opreme pokrijejo investitorji nedovoljenih gradenj, je potrebno tako zgrajeno komunalno opremo tudi vzdrževati, vzdrževanje komunalne opreme pa je običajno strošek javnih komunalnih podjetij oziroma občinskega proračuna in s tem vseh prebivalcev lokalne skupnosti. Ker je naknadno komunalno opremljanje zaradi zahtevnih tehničnih rešitev, velikokrat pa tudi zaradi nedostopnosti območja, dražje od običajnega, je dražje tudi vzdrževanje, ki pa je enakomerno porazdeljeno med vse prebivalce lokalne skupnosti, čeprav ga niso povzročili vsi.

Kot že zapisano, je komunalno opremljanje območja zaradi posamične črne gradnje malo verjetno. Veliko bolj verjetno je, da bo investitor sam zgradil priključke komunalne infrastrukture do obstoječega omrežja. V tem primeru je potrebno izvesti dolge priključke, ti pa običajno potekajo tudi po zemljiščih, ki niso v lasti investitorja. Pred gradnjo komunalnih priključkov mora investitor tako najprej pridobiti pravico graditi na zemljiščih, po katerih je predvidena gradnja priključnih vodov na komunalno infrastrukturo, zaradi dolžine priključkov pa je vprašljivo tudi, ali gre še za objekte, za katere ni potrebno pridobiti gradbenega dovoljenja – enostavne objekte. Enostavne in nezahtevne objekte opredeljuje Uredba, ki med enostavne objekte med drugimi uvršča:

- vodovodni priključek na javno vodovodno omrežje (pomožni infrastrukturni objekt),
- cestni priključek na javno občinsko cesto, če je njegova širina do 3 m, njegova dolžina pa do 30 m in je pridobljeno soglasje upravljavca takšne ceste (pomožni infrastrukturni objekt),
- malo komunalno čistilno napravo z zmogljivostjo do 50 populacijskih enot (pomožni infrastrukturni objekt),
- nizkonapetostno distribucijsko elektroenergetsko omrežje (pomožni infrastrukturni objekt).

Ti objekti štejejo za enostavne, kadar izpolnjujejo pogoje iz 4. in 12. člena Uredbe:

1. da ima investitor pravico graditi na zemljišču,
2. da so skladni s prostorskimi akti,
3. da upoštevajo pogoje in zahteve za gradnjo enostavnega objekta, določene z Uredbo in
4. da gradnjo lahko izvaja le pristojni izvajalec gospodarske javne službe oziroma poteka s soglasjem in pod nadzorom te službe.

Za te objekte gradbeno dovoljenje torej ni potrebno. Težave se pojavijo, kadar je priključek na javno cesto daljši od 30 m in poteka po zemljišču, ki ni v lasti investitorja. V tem primeru cestni priključek ne more šteti za enostavni objekt, ravno tako pa ne šteje za nezahtevni objekt. Cestni priključek kot nezahtevni objekt je namreč uvrščen med objekte za lastne potrebe, 4. člen

Uredbe pa zanje določa pogoj, da se lahko gradijo le na zemljiških parcelah stavbe, ki ji pripadajo. Zato je za takšen priključek potrebno pred gradnjo pridobiti gradbeno dovoljenje.

Stroški geodetskega elaborata

Skladno s posebnostmi legalizacije je za gradbeno dovoljenje potrebno izdelati geodetski posnetek obstoječega stanja. Ta posnetek mora izdelati geodet, ki izpolnjuje pogoje po predpisih o geodetski dejavnosti.

Globa

Globe za nelegalne gradnje opredeljuje 179. člen ZGO-1 in znašajo od 500 do 1.200 € za posameznika, od 30.000 do 80.000 € za pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost ter od 1.500 do 4.000 € za odgovorno osebo pravne osebe. V nekaterih posebno hudih primerih se lahko globa potroji.

Ker inšpektor lahko vodi le t.i. hitri prekrškovni postopek, lahko izreče le globo v najnižjem znesku, kadar je znesek definiran v razponu. Poleg tega se znesek še razpolovi v primeru, da kršitelj globo poravnava v 8 dneh po pravnomočnosti odločbe o prekršku. Tako globa za posameznika, ki gradi nelegalno stanovanjsko stavbo, znaša le 250 €, kar je zanemarljivo za investitorja, ki je v gradnjo vložil preko 100.000 €. V primeru, da enak objekt gradi pravna oseba, pa znaša globa vsaj 15.000 € za podjetje in 750 € za odgovorno osebo tega podjetja.

Iz zapisanega je razviden velik razkorak med globami, predvidenimi za fizične osebe v primerjavi s tistimi, ki so predvidene za pravne osebe. Postavlja se vprašanje, ali je takšna delitev smiselna, saj predvsem v primeru majhnih in mikro podjetij oziroma samostojnih podjetnikov tako visoka globa lahko predstavlja vzrok za nelikvidnost podjetja.

3.1.2. Posredni stroški legalizacije

Posredni stroški legalizacije so stroški, ki nastanejo kot posledica legalizacije in ne ob legalizaciji. Ti stroški niso enostavno merljivi, povezani pa so predvsem z legalizacijo večih objektov na dislociranih lokacijah. Posredne stroške težko pripišemo legalizaciji ene same gradnje, zato v nadaljevanju pričujočega dela niso analizirani. Pomembno pa je, da se zavedamo, da vztrajna legalizacija objektov na dislociranih lokacijah povzroča dodatne stroške, saj spreminja način pozidave zemljišč iz (zaželenega) kompaktnega v (neželenega) razpršenega.

Dejstvo je, da naknadna legalizacija črno zgrajenih objektov sicer sanira pravno stanje, ne sanira pa vseh posledic, ki jih ima takšna gradnja. Z legalizacijo se velikokrat naknadno dovoljuje nepovezana in stihijska pozidava zemljišč, ki temu niso bila namenjena. Kadar je

takšnih legalizacij veliko, lahko njihove posledice enačimo s posledicami razpršene gradnje. Stroške razpršene gradnje podrobneje opisujejo avtorji Burchell et. al., 2005 v publikaciji *Sprawl Costs: Economic Impact of Unchecked Development*, ki med stroški razpršene gradnje navajajo izgubo zemlje, povečane stroške izgradnje in vzdrževanja infrastrukture, negativen vpliv na finančno stanje lokalne skupnosti in podobno. Te stroške nosi običajno lokalna skupnost, posledično preko nje pa vsi občani.

Posredni stroški legalizacije lahko obsegajo:

- stroške transporta,
- stroške gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture ter zagotavljanja javnih služb,
- stroške zaradi izgube zemljišč.

Stroški transporta

Stroški transporta so posredni stroški, ki nastanejo investitorju nelegalne gradnje v primeru, da se legalizirana gradnja nahaja daleč od urejenih naselij. Ob legalizaciji je sicer pravni položaj objekta urejen, vendar pa zaradi dislokacije običajno ne obstaja mreža javnega prevoza. Posledično so prebivalci prisiljeni za vsako pot uporabiti osebno vozilo, kar povzroča dodatne stroške v smislu porabe goriva, hitrejše amortizacije vozil, porabe časa, pa tudi dodatne okoljske stroške. Ti stroški niso enostavno merljivi, saj so odvisni ne le od značilnosti nelegalne gradnje, temveč tudi od osebnih okoliščin prebivalcev objekta. Iz tega razloga v nadaljevanju dela niso podrobneje analizirani.

Stroški gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture ter zagotavljanja javnih služb

Stroški gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture ter zagotavljanja javnih služb so posredni stroški legalizacije, ki jih nosi lokalna skupnost. Ker nastanejo predvsem ob legalizaciji nelegalnih naselij, v nadaljevanju dela niso analizirani. Značilen primer takšne legalizacije v Sloveniji je legalizacija »vikend« naselij, po svoji vsebini pa so ti stroški identični stroškom razpršene gradnje.

Ob legalizaciji naselij na dislokacijah je potrebno do takšnega naselja zgraditi komunalno infrastrukturo ter jo naknadno tudi vzdrževati. Tudi v primeru, da investitorji takšnih objektov plačajo komunalni prispevek, ta le v redkih primerih pokrije dejanske stroške izgradnje komunalne infrastrukture, predvsem pa ne plača povečanih stroškov vzdrževanja zgrajene infrastrukture.

Podobno je z zagotavljanjem javnih služb, kot so npr. prevoz otrok v šolo, pluženje in posipanje cest, odvoz komunalnih odpadkov. Po legalizaciji postanejo namreč objekti oziroma njihovi prebivalci polnopravni člani lokalne skupnosti, lokalna skupnost pa jim je dolžna zagotavljati

nekatero javne službe. Posledično se lahko stroški izvajanja teh služb, ki jih nosijo vsi prebivalci lokalne skupnosti, nesorazmerno povečajo.

Tako gradnja in vzdrževanje komunalne infrastrukture kot tudi zagotavljanje javnih služb predstavljajo breme proračuna lokalne skupnosti. Primerjave stroškov razpršene gradnje v primerjavi s kompaktno pozidavo v literaturi (Burchell et. al., 2005) kažejo, da je v primeru razpršene gradnje deficit lokalnega proračuna za 10% večji kot v primeru kompaktne pozidave, za 11% večji pa so tudi stroški gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture.

Stroški zaradi izgube zemljišč

Stroški izgube zemljišč so nemerljivi posredni stroški, ki nastanejo ob legalizaciji gradnje na zemljiščih, ki prvotno niso namenjena pozidavi. Z legalizacijo gradnje je namreč zemljišče, ki sprva ni bilo namenjeno pozidavi, pozidano. Takšna nenačrtovana izguba zemljišč zmanjšuje proizvodno sposobnost lokalne skupnosti, države in v širšem smislu celo planeta, poleg tega pa je izguba površin običajno večja kot pri urbanistično urejeni pozidavi znotraj poselitvenih območij. Literatura (Burchell et. al., 2005) navaja, da je izguba zemljišč v primeru razpršene gradnje za 25% večja kot v primeru, da je naselje strnjeno in bliže lokalnim centrom.

Ker gre za težko merljiv strošek, ki ga poleg tega tudi težko pripišemo eni sami gradnji, v nadaljevanju dela njegova višina ni analizirana.

3.2. Stroški odstranitve

Stroški odstranitve nelegalno zgrajenega objekta so tisti stroški, ki običajno nastanejo ob njegovi odstranitvi. Ti stroški nastanejo ne glede na to, kje se črna gradnja nahaja, in obsegajo stroške rušitve objekta, izgubljeni vložek investitorja ter stroške nakupa nadomestnega bivališča. Stroški odstranitve objekta v večini primerov ne bremenijo lokalne skupnosti, temveč bremenijo le investitorja nelegalne gradnje, uvrščajo pa se med merljive stroške.

3.2.1. Neposredni stroški odstranitve objekta

Neposredni stroški odstranitve objekta so stroški, ki nastanejo ob sami odstranitvi. To pa so le stroški rušitve objekta, ki so poleg tega tudi enostavno merljivi. Stroški rušitve objekta obsegajo stroške delavcev, stroške mehanizacije in opreme ter stroške odvoza gradbenih odpadkov na deponijo. Bremenijo le investitorja nelegalne gradnje, saj je skladno s 152. členom ZGO-1 investitor dolžan odstraniti objekt na lastne stroške. V primeru, da investitor ne odstrani objekta sam, ampak to stori gradbena inšpekcija, stroški skladno z ZUP ravno tako bremenijo investitorja nelegalne gradnje.

Za določitev stroškov rušitve objekta je bil opravljen pregled izdanih sklepov o stroških izvršb v letih 2010 in 2011. Ob pregledu sklepov je bilo ugotovljeno, da je višina stroškov rušitve odvisna predvsem od velikosti in tipa objekta, ki se odstranjuje, ne pa od lokacije objekta. Stroški rušitve bivalnih objektov se večinoma gibljejo med 120 €/m² in 150 €/m² bruto tlorisne površine objekta. Za potrebe pričujočega dela privzamem povprečni strošek rušitve bivalnega objekta, ki znaša 135 €/m² bruto tlorisne površine objekta.

3.2.2. Posredni stroški odstranitve objekta

Posredni stroški odstranitve so stroški, ki ne nastanejo ob sami odstranitvi, temveč nastanejo zaradi nje. Takšni stroški so:

- stroški izgubljenega vložka investitorja
- stroški nadomestnega bivališča.

Posrednih stroškov, ki bi jih zaradi odstranitve objekta utrpela lokalna skupnost, ni.

Stroški izgubljenega vložka investitorja

Posredni stroški odstranitve objekta so v prvi vrsti stroški izgubljenega vložka v nelegalno zgrajeni objekt. Investitor je v nelegalno zgrajeni objekt vložil tako finančna sredstva kot tudi lastno delo. Ob odstranitvi objekta investitor izgubi vsa denarna sredstva, ki jih je vložil v gradnjo, saj odstranjenega objekta ni mogoče ponovno uporabiti. Ravno tako je izgubljeno delo, vloženo v gradnjo.

Finančna sredstva, ki jih je v gradnjo vložil investitor, so povzeta po članku Struktura cene gradnje objekta, kjer so stroški gradnje ocenjeni na 700-800 €/m² bruto tlorisne površine objekta. Ocenjujem, da se stroški gradnje v obeh primerih gibljejo ob spodnji meji ranga in znašajo 700 €/m² bruto tlorisne površine objekta. V tem primeru znaša izgubljeni vložek investitorja ob odstranitvi objekta

$$V = 700 \frac{\text{€}}{\text{m}^2} \times 200 \text{ m}^2 = 140.000 \text{ €}.$$

Stroški nadomestnega bivališča

Zaradi odstranitve objekta investitorju nedovoljene gradnje nastanejo tudi dodatni posredni stroški, povezani z iskanjem nadomestnega bivališča. Ti nastanejo v primeru, kadar je lastnik nelegalne gradnje v njej dejansko prebival, saj si mora ob odstranitvi poiskati drugo prebivališče. Stroške nadomestnega bivališča torej lahko opredelimo kot stroške nakupa ustreznega stanovanja v bližini odstranjene črne gradnje. Ti stroški v večini primerov bremenijo lastnika nedovoljene gradnje. Izjema so le primeri, ko lokalna skupnost takšnemu lastniku dodeli stanovanje v neprofitni najem. V tem primeru se stroški zagotovitve nadomestnega bivališča

razdelijo med investitorja črne gradnje in lokalno skupnost v razmerju med neprofitno najemnino, ki jo plača investitor, ter razliko med tržno in neprofitno najemnino, ki jo nosi lokalna skupnost.

3.3. Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve objekta

V Preglednici 2 je predstavljen povzetek stroškov legalizacije in odstranitve objekta, ki so predstavljeni v prejšnjih podpoglavjih poglavja 3 *Opredelitev stroškov legalizacije in odstranitve črnih gradenj*. Stroški so opredeljeni glede na način nastanka in merljivost. V nadaljevanju dela sem pri analizi višine stroškov upoštevala le merljive stroške.

Preglednica 2: Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve

Table 2: Summary of legalization and demolition costs

Stroški	Merljivi	Nemerljivi
Neposredni	<i>legalizacija:</i> - sprememba prostorskih aktov - nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo - odkup zemljišč - komunalni prispevek - projektiranje in pridobivanje dovoljenja - izvedba komunalnih priključkov - geodetski elaborat - globa <i>odstranitev:</i> - stroški rušitve	<i>legalizacija: /</i> <i>odstranitev: /</i>
Posredni	<i>legalizacija: /</i> <i>odstranitev:</i> - izgubljeni vložek investitorja - nadomestno bivališče	<i>legalizacija:</i> - stroški transporta - gradnja in vzdrževanje komunalne infrastrukture ter zagotavljanje javnih služb - izguba zemljišč <i>odstranitev: /</i>

Stroški legalizacije in odstranitve črnih gradenj, so v Preglednici 3: Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve glede na plačnika prikazani tudi glede na njihovega plačnika.

Preglednica 3: Povzetek stroškov legalizacije in odstranitve glede na plačnika

Table 3: Summary of legalization and demolition costs regarding payer

Plačnik stroškov	Legalizacija	Odstranitev
Investitor	<i>neposredni:</i> - sprememba prostorskih aktov - nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora - odkup zemljišč	<i>neposredni:</i> - rušitev objekta <i>posredni:</i> - izgubljeni vložek investitorja - nadomestno bivališče

Plaćnik stroškov	Legalizacija	Odstranitev
Lokalna skupnost	<ul style="list-style-type: none"> - komunalni prispevek - projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja - izvedba priključkov na javno komunalno omrežje - geodetski elaborat - globa <p><i>posredni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - stroški transporta 	
	<i>neposredni:</i>	<i>neposredni: /</i>
	- sprememba prostorskih aktov	<i>posredni: /</i>
	<i>posredni:</i>	
	- gradnja in vzdrževanja komunalne infrastrukture ter zagotavljanje javnih služb	
	- izguba zemljišč	

4 OPREDELITEV KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ

Po opredelitvi stroškov legalizacije in odstranitve črnih gradenj je potrebno opredeliti tudi koristi, ki nastanejo ob vzpostavitvi legalnega stanja v prostoru. V nadaljevanju so opredeljene koristi legalizacije in koristi odstranitve črne gradnje z vidika investitorja in širše družbe. Pomembno je, da nekatere koristi – predvsem koristi širše družbe - nastopijo v obeh primerih, medtem ko so druge vezane na posamezen način vzpostavitve legalnega stanja v prostoru.

Velik del koristi je povezan predvsem s konceptom pravne države in spodbujanjem državljanov, da v odnosu do države igrajo »kooperativno igro«, kot jo definira Gantar v članku Črnograditelj proti državi. Zanimivo je, da predstavljajo koristi širše družbe v primeru legalizacije črne gradnje le del koristi, ki jih širša družba pridobi z njeno odstranitvijo. Drugače povedano, širše družbene koristi so ob legalizaciji manjše kot ob odstranitvi. Črnograditelj pa je v drugačni situaciji. Zanj predstavlja odstranitev bistveno manjšo korist kot legalizacija, saj je rezultat legalizacije zelena nepremičnina z urejenim pravnim statusom, v nasprotnem primeru pa je »zopet na začetku«.

V nadaljevanju so opredeljene in analizirane koristi tako legalizacije kot odstranitve črne gradnje za investitorja in širšo družbo. Bistveno je, da je večino koristi tako v primeru legalizacije kot v primeru odstranitve objekta težko monetarno opredeliti, čeprav so nekatere izredno velike. Višina koristi je, kjer je korist ekonomsko merljiva, opredeljena in upoštevana pri obravnavi obeh primerov v nadaljevanju dela. Izjema je obdavčitev nepremičnine, saj gre za sicer merljivo korist, ki pa v obravnavi obeh primerov ni bila upoštevana. Davčna stopnja davka na nepremičnine v času pisanja dela namreč še ni znana, tako pa je nemogoče dejansko opredeliti in upoštevati višino davka.

Posebej je kot korist investitorja tako v primeru legalizacije kot v primeru odstranitve objekta opredeljena tržna vrednost nepremičnine po posegu. Čeprav sama po sebi ne predstavlja dejanske koristi, ki jo ima investitor od legalizacije oziroma odstranitve, predstavlja končni rezultat dogodkov oziroma vrednost investitorjevega premoženja po vzpostavitvi dejanskega stanja. Enako kot stroški so tudi koristi opredeljene glede na način nastanka in merljivost.

4.1. Koristi legalizacije

Legalizacija predstavlja način vzpostavitve legalnega stanja v prostoru, ko za nelegalno zgrajen objekt investitor naknadno pridobi ustrezno upravno dovoljenje. V nadaljevanju so opredeljene koristi legalizacije ločeno za investitorja in za širšo družbo.

4.1.1. Koristi legalizacije za investitorja

Neposredne koristi legalizacije za investitorja

Legalizacija objekta je gotovo najbolj koristna za investitorja, saj s tem – poleg seveda zadovoljstva zaradi objekta na želeni lokaciji - pridobi naslednje neposredne koristi:

- povečanje tržne vrednosti nepremičnine,
- sprostitev razpolaganja z nepremičnino.

Povečanje tržne vrednosti nepremičnine

Bistvena neposredna korist, ki pripada le lastniku nepremičnine ob legalizaciji, je doseganje legalnega stanja nepremičnine brez fizičnega poseganja vanjo. Gre za merljivo korist, saj se odraža v velikem povečanju tržne vrednosti nepremičnine. Pred legalizacijo tržno vrednost nepremičnine predstavlja tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve nelegalno zgrajenega objekta. Ob legalizaciji se vrednost nepremičnine poveča vsaj zaradi »priznanja« vrednosti objekta, lahko pa se poveča še zaradi povečanja vrednosti zemljišča, ki je bilo pred legalizacijo nezazidljivo, po legalizaciji pa je zazidljivo.

Sprostitev razpolaganja z nepremičnino

Druga neposredna korist legalizacije objekta, ki pa ni neposredno merljiva, je sprostitev razpolaganja z nepremičnino. Obvezna sestavina inšpekcijske odločbe, izdane zaradi nelegalne gradnje, so prepovedi, naštetje v 158. členu ZGO-1, ki jih sodišče po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo v obliki zaznambe. Te prepovedi lastniku onemogočajo razpolaganje z nepremičnino v najširšem smislu. Ko pa zavezanec objekt legalizira, lahko to zaznambo na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja izbriše iz zemljiške knjige. Tudi v primeru, da črna gradnja ni predmet inšpekcijskega postopka, je lastnik takšne nepremičnine izpostavljen različnim posrednim sankcijam zaradi nelegalnosti nepremičnine. Nepremičnino namreč veliko težje proda, prodajna cena je običajno veliko nižja, v primeru pridobivanja kredita nepremičnine ne more zastaviti oziroma jo lahko zastavi le kot zemljišče, težave ima lahko tudi pri zavarovanju oziroma izplačilih odškodnin iz naslova zavarovanja in podobno.

Zaključimo lahko, da ta korist sicer ni neposredno merljiva, predstavlja pa zagotovo eno večjih koristi, ki jih z legalizacijo nepremičnine pridobi investitor.

Posredne koristi legalizacije za investitorja

Posredne koristi legalizacije objekta za investitorja so koristi, ki jih investitor pridobi zaradi legalizacije. Posredne koristi, ki jih zaradi legalizacije pridobi investitor, so:

- ustrezno obdavčenje nepremičnine,
- obveznost zagotavljanja javnih služb in komunalne infrastrukture.

Ustrezno obdavčenje nepremičnine

Ustrezno obdavčenje nepremičnine je posredna korist, ki jo zaradi legalizacije pridobi investitor. Višine te koristi ni mogoče neposredno ugotoviti, saj obdavčitev nepremičnin v času pisanja predmetnega dela v Sloveniji sicer še ni bila uvedena, izvedeno pa je bilo množično vrednotenje nepremičnin, ki naj bi predstavljalo osnovo obdavčenja. Model množičnega vrednotenja, ki je bil uporabljen za določitev posplošene tržne vrednosti nepremičnin, ne upošteva pravnega položaja nepremičnine. Tako je posplošena tržna vrednost posamezne nepremičnine neodvisna od njene legalnosti, črnograditelj pa bo obdavčen na popolnoma enak način kot sosed, ki je gradil legalno, čeprav je dejanska tržna vrednost njegove nepremičnine bistveno nižja od vrednosti sosedove. Ob legalizaciji nepremičnine se to nesorazmerje izniči – obdavčitev je sicer enaka, vendar ob enaki tržni vrednosti.

Obveznost zagotavljanja javnih služb in komunalne infrastrukture

Ena bistvenih posrednih koristi za investitorja črne gradnje, ki objekt legalizira, je, da se položaj njegovega objekta v lokalni skupnosti izenači z ostalimi objekti. Tako je lokalna skupnost obvezana, da takim objektom nudi storitve, ki jih nudi vsem ostalim legalno zgrajenim objektom. To seveda lokalni skupnosti povzroča dodatne stroške, za investitorja takšne gradnje pa predstavlja precejšnjo posredno korist. Ker je korist merljiva le posredno, v nadaljevanju dela ni podrobno analizirana.

4.1.2. **Koristi legalizacije za širšo družbo**

Drugačna pa je slika s stališča širše družbe. Neposrednih koristi, ki bi jih imela širša družba zaradi legalizacije objektov, ni. Posredne koristi legalizacije za širšo družbo so:

- zmanjšanje družbenih stroškov zaradi zmanjšanja obremenjevanja okolja
- uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom
- ustrezno obdavčenje nepremičnine.

Zmanjšanje družbenih stroškov zaradi zmanjšanja obremenjevanja okolja

Črna gradnja predstavlja gradnjo, ki nasprotuje družbenemu interesu, s tem pa povzroča družbene stroške. Kot družbeni strošek Marušič v svoji razpravi Črne gradnje z vidika urejanja krajine omenja predvsem neupoštevanje družbenega interesa v najširšem smislu, družbeni interes pa vidi predvsem v varovanju narave in krajine, varovanju vrednosti zemljišč, vzdrževanju protipožarnih in sanitarnih norm in podobno. Legalizacija črne gradnje tako predstavlja zmanjšanje oškodovanja družbene koristi, ki jo je sicer mogoče opredeliti, vendar ne monetarno.

Bistvena posredna korist legalizacije nelegalne gradnje za širšo družbo vključno z investitorjem je torej zmanjšanje obremenitve okolja. Črna gradnja praviloma ni priključena na komunalno infrastrukturo, tehnične rešitve odvajanja odpadnih in komunalnih voda ter oskrbe z električno energijo in pitno vodo pa so v večini primerov okoljsko vprašljive. Proces legalizacije zagotavlja

ustrezne tehnične rešitve teh priključkov, pa naj bo to s priklopom na javno infrastrukturno omrežje ali s tehnično naprednimi sistemi, ki morajo biti glede na določila Pravilnika o projektni dokumentaciji vsaj tako ekološko sprejemljivi kot je priklop na ustrezno javno infrastrukturo. Tako objekt, ki je do legalizacije nekontrolirano onesnaževal okolje, ob zaključku procesa legalizacije preneha s prekomernim oziroma nedopustnim onesnaževanjem in je vsaj tako ekološko sprejemljiv kot drugi legalno zgrajeni objekti. Zmanjšanje obremenitve okolja je ključna korist legalizacije nelegalne gradnje, ki zadeva družbo v najširšem pomenu. Ker gre za monetarno težko merljivo korist, v nadaljevanju dela ni analizirana.

Uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom

Eno bistvenih posrednih koristi širše družbe ob legalizaciji predstavlja uveljavljanje načel pravne države. Da je Slovenija pravna država, je zapisano v 2. členu Ustave Republike Slovenije. Eno izmed načel pravne države je med drugim tudi načelo enakosti pred zakonom, opredeljeno v 14. členu Ustave RS. Splošna percepcija državljanov, da se črnograditeljem »itak nič ne zgodi«, predstavlja rušitev temeljnih konceptov demokratične in pravne države, hkrati pa spodbuja državljane h kršenju zakonov. Tako v primeru legalizacije kot tudi v primeru odstranitve črne gradnje je jasno izražen namen države, da svoje državljane obravnava enako, to pa pripomore k večjemu spoštovanju predpisov in izboljšanju podobe države kot pravne države. Čeprav je ta korist monetarno merljiva le posredno, pa je neprecenljiva za sobivanje v širši družbeni skupnosti, kjer je svoboda posameznika omejena s svobodo drugih in splošno veljavnimi družbenimi normami. Ker gre za monetarno težko merljivo korist, v nadaljevanju dela ni analizirana.

Ustrezno obdavčenje nepremičnine

Ob legalizaciji nepremičnine naj bi bila nepremičnina ustrezno obdavčena, kar je sicer korist črnograditelja, vendar tudi države in s tem širše družbe. Obdavčitev nepremičnin mora biti pravična, da jo država lahko izvaja nemoteno in s širšim družbenim konsenzom. Pravičnost obdavčitve je zagotovljena, kadar je obdavčitev sorazmerna z dejansko vrednostjo premoženja. Legalizacija objekta v tem primeru predstavlja vzpostavitev povezave med vrednostjo nepremičnine in obdavčitvijo, kar predstavlja posredno korist legalizacije za širšo družbo, ki pa je monetarno ni mogoče opredeliti. Iz tega razloga v nadaljevanju dela ta korist ni podrobneje analizirana.

4.2. Koristi odstranitve

Odstranitev predstavlja način vzpostavitve legalnega stanja v prostoru, ko je nelegalno zgrajen objekt odstranjen. Glede na legalizacijo objekta se v primeru odstranitve objekta širše družbene koristi povečajo, koristi lastnika oziroma investitorja črne gradnje pa se zmanjšajo. V nadaljevanju so opredeljene koristi odstranitve nelegalno zgrajenega objekta ločeno za investitorja in za širšo družbo.

4.2.1. **Koristi odstranitve za investitorja**

Koristi investitorja v primeru odstranitve objekta so bistveno manjše od koristi, ki jih pridobi z legalizacijo. Edino večjo korist predstavlja sprostitev razpolaganja z nepremičnino, ki pa je bistveno manj vredna, v nekaterih primerih pa tudi manjše povečanje tržne vrednosti. Vse koristi razen ustalitev tržne vrednosti nepremičnine so monetarno težko opredeljive in tako v nadaljevanju dela niso podrobneje analizirane.

Neposredne koristi odstranitve za investitorja

Neposredne koristi odstranitve za investitorja so koristi, ki nastanejo investitorju ob odstranitvi objekta. Neposredni koristi investitorja predstavljata predvsem

- ustalitev tržne vrednosti preostale nepremičnine,
- sprostitev razpolaganja z nepremičnino.

Ustalitev tržne vrednosti preostale nepremičnine

Neposredna korist odstranitve za investitorja, ki je hkrati tudi enostavno merljiva, je ustalitev tržne vrednosti preostale nepremičnine. V primeru odstranitve objekta predstavlja preostalo nepremičnino zemljišče, na katerem je pred odstranitvijo stal objekt. Pred odstranitvijo objekta predstavlja tržno vrednost nepremičnine tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve objekta¹¹. Ko investitor te stroške utrpi in objekt poruši, je rezultat ustalitev tržne vrednosti zemljišča na ravni pred gradnjo objekta. Takšna vrednost predstavlja preostanek vrednosti nepremičnine, s katero lahko investitor črne gradnje, če je lastnik zemljišča, prosto razpolaga.

Sprostitev razpolaganja z nepremičnino

Po odstranitvi objekta se inšpekcijski postopek zaključi, zaznamba prepovedi iz 158. člena ZGO-1 se izbriše iz zemljiške knjige. Investitor tako z nepremičnino lahko prosto razpolaga, kar predstavlja neposredno korist odstranitve objekta. Gre za korist, ki je enaka koristi ob legalizaciji, saj gre v obeh primerih za vzpostavitev legalnega stanja v prostoru, posledično pa se inšpekcijski postopek ter z njim povezane omejitve končajo. Ta korist sicer ni neposredno merljiva, predstavlja pa eno večjih koristi, ki jih z odstranitvijo nepremičnine pridobi investitor.

Posredne koristi odstranitve za investitorja

Posredna korist odstranitve objekta za investitorja je le ena in sicer ustrezno obdavčenje nepremičnine glede na njeno vrednost. Po odstranitvi nepremičnine investitor v uradnih evidencah to dejstvo ustrezno evidentira. Posplošena tržna vrednost, ki je osnova za obdavčenje, se ustrezno prilagodi, zato je nepremičnina obdavčena le kot zemljišče. Ker

¹¹ V primeru, da stroški rušitve presegajo tržno vrednost nepremičnine pred odstranitvijo objekta, je tržna vrednost nepremičnine pred odstranitvijo negativna. V praksi to pomeni, da bi moral investitor za to, da nepremičnino proda pred odstranitvijo, kupcu plačati.

obdavčitev nepremičnin v Sloveniji še ni uvedena, v nadaljevanju dela ta korist ni podrobneje analizirana.

4.2.2. **Koristi odstranitve za širšo družbo**

Enako kot v primeru legalizacije objekta neposrednih koristi, ki bi jih imela širša družba od odstranitve objekta, ni. Tudi posredne koristi odstranitve so enake kot ob legalizaciji, razlika pa je v njihovi velikosti, še posebej v primerih, kadar gre za gradnjo izven ureditvenih območij naselij. Posredne koristi širše družbe ob odstranitvi objekta tako predstavlja:

- zmanjšanje družbenih stroškov,
- uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom,
- ustrezno obdavčenje nepremičnine.

Ker gre za posredne koristi, ki so monetarno težko merljive, v nadaljevanju dela niso podrobneje analizirane.

Zmanjšanje družbenih stroškov

Enako kot v primeru legalizacije se tudi v primeru odstranitve objekta družbeni stroški zmanjšajo, vendar pa v tem primeru ne gre le za zmanjšanje družbenih stroškov zaradi prenehanja prekomernega onesnaževanja, ampak gre za bistveno širše opredeljeno korist družbe. Veliko večjo posredno korist za širšo družbo v primeru odstranitve nelegalno zgrajenega objekta predstavlja ohranjanje krajine in sanacija degradiranega prostora, velikokrat gre tudi varstvo narave. Do odstranitve nelegalne gradnje namreč največkrat pride v primerih, ko objekta ni mogoče legalizirati. Eden izmed glavnih vzrokov nezmožnosti legalizacije pa je gradnja na območjih, ki so varovana s predpisi o ohranjanju narave in varstvu okolja. Gradnja na teh območjih predstavlja veliko okoljsko škodo, ki je tudi odstranitev objekta ne more popolnoma izničiti. Kljub temu predstavlja odstranitev objekta v teh primerih veliko družbeno korist, čeprav je z običajnimi sredstvi ni mogoče izmeriti.

Uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom

Posredna korist, ki jo ima širša družba od odstranitve nelegalnega objekta, je gotovo uveljavljanje načela pravičnosti in enakosti pred zakonom. To se sicer ne uveljavi preko naknadnega plačevanja vseh s predpisi določenih prispevkov in taks ter kazni za nespoštovanje predpisov kot v primeru legalizacije, ampak preko določila ZGO-1, ki v primeru nelegalne gradnje zahteva odstranitev objekta. S tem pa se zakon izvršuje na način, ki je predpisan.

Ustrezno obdavčenje nepremičnine

Ob odstranitvi nepremičnine naj bi investitor s popravki v uradnih evidencah dosegel, da bi bila nepremičnina ustrezno obdavčena. Ustrezno obdavčenje je sicer korist črnograditelja, vendar pa gre tudi za posredno, sicer nemerljivo, korist države in s tem širše družbe. Obdavčitev nepremičnin mora biti pravična, da jo država lahko izvaja nemoteno in s širšim družbenim konsenzom. Pravičnost obdavčitve je zagotovljena, kadar je obdavčitev sorazmerna z dejansko vrednostjo premoženja. Odstranitev objekta v tem primeru predstavlja vzpostavitev povezave med vrednostjo nepremičnine in obdavčitvijo.

4.3. Povzetek koristi legalizacije in odstranitve objekta

V Preglednici 4 je predstavljen povzetek koristi legalizacije in odstranitve objekta, ki so predstavljeni v prejšnjih podpoglavjih poglavja 4 *Opredelitev koristi legalizacije in odstranitve črnih gradenj*. Koristi so opredeljene glede na način nastanka in merljivost. V nadaljevanju dela sem pri analizi višine koristi upoštevala le merljive koristi.

Preglednica 4: Povzetek koristi legalizacije in odstranitve

Table 4: Summary of legalization and demolition benefits

Koristi	Merljive	Nemerljive
Neposredne	<i>legalizacija:</i> - povečanje tržne vrednosti nepremičnine <i>odstranitev:</i> - ustalitev tržne vrednosti preostale nepremičnine	<i>legalizacija:</i> - sprostitev razpolaganja <i>odstranitev:</i> - sprostitev razpolaganja z nepremičnino
Posredne	<i>legalizacija: /</i> <i>odstranitev: /</i>	<i>legalizacija:</i> - ustrezno obdavčenje nepremičnine - obveznost zagotavljanja javnih služb in komunalne infrastrukture - zmanjšanje družbenih stroškov - uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom <i>odstranitev:</i> - zmanjšanje družbenih stroškov - uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom - ustrezno obdavčenje nepremičnine

Koristi legalizacije in odstranitve črnih gradenj, so v Preglednici 5: Povzetek koristi legalizacije in odstranitve glede na nosilca koristi prikazane tudi glede na njihovega nosilca.

Preglednica 5: Povzetek koristi legalizacije in odstranitve glede na nosilca koristi

Table 5: Summary of legalization and demolition benefits regarding beneficiary

Nosilec koristi	Legalizacija	Odstranitev
Investitor	<i>neposredne:</i> - povečanje tržne vrednosti - sprostitvev razpolaganja z nepremičnino <i>posredne:</i> - ustrezno obdavčenje nepremičnine - obveznost zagotavljanja javnih služb in komunalne infrastrukture	<i>neposredne:</i> - ustalitev tržne vrednosti preostale nepremičnine - sprostitvev razpolaganja z nepremičnino <i>posredne:</i> - ustrezno obdavčenje nepremičnine
Lokalna skupnost	<i>neposredne: /</i> <i>posredne:</i> - zmanjšanje družbenih stroškov - uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom - ustrezno obdavčenje nepremičnine	<i>neposredne: /</i> <i>posredne:</i> - zmanjšanje družbenih stroškov, - uveljavljanje načel pravičnosti in enakosti pred zakonom, - ustrezno obdavčenje nepremičnine

5 STROŠKI IN KORISTI LEGALIZACIJE OZIROMA ODSTRANITVE ČRNIH GRADENJ, KI BODO PODROBNEJE ANALIZIRANI V ŠTUDIJI DVEH PRIMEROV

Stroške in koristi legalizacije oziroma odstranitve črnih gradenj, opredeljene v 3. in 4. poglavju, povzamemo v Preglednici 6: Stroški in koristi legalizacije oziroma odstranitve črnih gradenj, ki so predmet podrobne analize. V preglednici so zbrani le tisti stroški in koristi, ki bodo v nadaljevanju dela podrobneje analizirani.

Preglednica 6: Stroški in koristi legalizacije oziroma odstranitve črnih gradenj, ki so predmet podrobne analize

Table 6: Costs and benefits of legalization and demolition of illegal building, which are analysed in detail

	<i>Stroški</i>	<i>Koristi</i>
<i>Legalizacija</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>sprememba prostorskih aktov</i><i>nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo</i><i>odkup zemljišč</i><i>komunalni prispevek</i><i>projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja</i><i>izvedba priključkov na javno komunalno omrežje</i><i>geodetski elaborat</i><i>globa</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>povečanje tržne vrednosti nepremičnine</i>
<i>Odstranitev</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>stroški rušitve</i><i>izgubljeni vložek investitorja</i><i>nadomestno bivališče</i>	<ul style="list-style-type: none"><i>ustalitev tržne vrednosti nepremičnine</i>

V nadaljevanju dela bo v dveh primerih ocenjena višina stroškov in koristi, opredeljenih v Preglednici 6: Stroški in koristi legalizacije oziroma odstranitve črnih gradenj, ki so predmet podrobne analize. Z analiziranjem rezultatov bo mogoče potrditi oziroma ovreči resničnost postavljenih hipotez.

6 OCENA STROŠKOV IN KORISTI LEGALIZACIJE IN ODSTRANITVE V DVEH PRIMERIH

Stroški in koristi legalizacije in odstranitve so predstavljeni na dveh primerih, ki predstavljata ključna tipa nelegalnih gradenj objektov v slovenskem prostoru. Izbira primerov mora biti takšna, da zagotavlja relevantnost dobljenih rezultatov tako v kvalitativnem kot kvantitativnem smislu. Da bodo rezultati relevantni v kvantitativnem smislu, je potrebno izbrati primera, ki sta tipična predstavnika črnih gradenj v Sloveniji, s kvalitativnega vidika pa morata izbrana primera nelegalne gradnje imeti sorazmerno velik vpliv na okolje in družbo. Ključno pa je, da imata skupne značilnosti, na osnovi katerih je mogoče izdelati analizo in izvlečke.

Kot skupno značilnost obeh izbranih primerov, ki omogoča analizo rezultatov in preverjanje v uvodu postavljenih hipotez, sem izbrala nelegalno gradnjo stanovanjskih objektov. Poleg tega nelegalna gradnja stanovanjskih objektov predstavlja gradnjo, ki je v Sloveniji še vedno precej razširjena ter vpliva na okolje in podobo krajine, nezanemarljivi pa so tudi njeni socialni, sociološki in drugi vidiki. V okviru nelegalne gradnje stanovanjskih objektov sta izbrana dva primera, ki omogočata preverbo resničnosti postavljenih hipotez. Tako prvi primer predstavlja nelegalno gradnjo stanovanjskega objekta znotraj naselja z urejeno komunalno infrastrukturo – tipičen primer tovrstne gradnje je izdelava prizidkov k stanovanjskim objektom ali gradnja samostojnih stanovanjskih objektov na že pozidanih parcelah. Z nekaterimi popravki lahko predstavlja tudi nadzidavo obstoječe stanovanjske hiše. Takšna gradnja je precej pogost primer nelegalne gradnje v Sloveniji, saj je zemljišče že v lasti investitorja oziroma njegovih bližnjih sorodnikov, ravno strošek nakupa zemljišča pa predstavlja eno večjih stroškovnih postavk gradnje. V tovrstnih primerih je vzrok črno graditeljstva predvsem ekonomski – investitor nima finančnih sredstev, da bi svoj stanovanjski problem rešil drugače.

V drugem primeru gre za nelegalno gradnjo objekta na nezazidljivem zemljišču, ki se nahaja izven urejenega naselja. Skupne komunalne infrastrukture ni oziroma je precej oddaljena. Tipičen primer takšne gradnje je hišica za občasno bivanje – vikend. V teh primerih vzrok črno graditeljstva ni ekonomski, vikend hišica je zgrajena zaradi želje po prestižu, odmaknjenosti in uživanju naravnih lepot. Takšna gradnja se običajno vrši na odmaknjenih in estetsko zelo privlačnih lokacijah.

Zaradi primerljivosti stroškov in koristi v obeh primerih veljajo naslednje predpostavke:

1. v obeh primerih investitor gradi na lastnem zemljišču,
2. površina zemljišča znaša 600 m², neto tlorisna površina objekta znaša 150 m² in bruto tlorisna površina 200 m²,
2. komunalna oprema (zgrajena ali potrebna) je omejena na minimalno komunalno opremo za stanovanjsko hišo, ki skladno s 66. členom ZGO-1 predstavlja dostopno cesto, oskrbo z električno energijo in vodo ter čiščenje oziroma odvajanje odpadnih voda,
3. objekt se nahaja v občini Cerklje na Gorenjskem,

4. objekt je zgrajen tako, da sosedje niso stranke v postopku pridobivanja upravnega dovoljenja, ravno tako se ne nahaja v varovanem območju po predpisih o varstvu narave ali območju kulturne dediščine.

Občina Cerklje na Gorenjskem je bila izbrana kot predstavnica tipične slovenske občine, ki ima težave z razpršeno poselitvijo in nedovoljeno gradnjo vikend hiš. Površina občine znaša 79 km², v njej pa v 30 naseljih živi nekaj več kot 6.300 prebivalcev.

6.1. Primer A – nelegalna gradnja objekta v komunalno opremljenem območju, ki je namenjeno poselitvi

V primeru A je investitor gradil tipični objekt brez ustreznega upravnega dovoljenja na območju, ki je komunalno opremljeno in je namenjeno poselitvi – v naselju Cerklje na Gorenjskem. Tipični objekt poleg tega ustreza arhitekturno-urbanističnim pogojem, ki jih za predmetno območje določa prostorski akt. Na komunalno infrastrukturo je priključen preko bližnjega legalno zgrajenega objekta.

6.1.1. Stroški legalizacije

V primeru A stroški investitorja ob legalizaciji objekta obsegajo naslednje stroške:

- nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora,
- stroške komunalnega prispevka,
- stroške projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja,
- stroške izvedbe priključkov na javno infrastrukturo,
- stroške geodetskega elaborata,
- globo.

Bistveno je, da investitorju pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja ni potrebno spreminjati prostorskega akta, priključi pa se lahko na obstoječo komunalno infrastrukturo. Investitor v tem primeru nelegalno zgrajen objekt legalizira z najmanjšimi stroški zase in za lokalno skupnost. Legalizacija takšnih objektov tudi ne povečuje razpršenosti gradnje, zato so – tudi v primeru legalizacije večih objektov - najmanjši tudi posredni stroški legalizacije oziroma jih sploh ni. Takšna legalizacija je tudi najhitrejša, kar je ključnega pomena predvsem v primeru, kadar je objekt predmet inšpekcijskega postopka.

a) stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora

Glede na Uredbo o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila in značilnosti nedovoljene gradnje, znaša stopnja degradacije in uzurpacije za tipični objekt

$$SDU = (T1 + T2 + T3) \times F1 \times F2 \times F3 \times F4 \times F5 \times F6 \times F7) \times dFx$$

$$SDU = ((80 + 10 + 0) \times 1,0 \times 1,0 \times \sqrt{\frac{200m^2}{100}} \times 1,0 \times 1,0 \times 1,0 \times 1,0) \times 1,5$$

$$SDU \cong 190,92$$

Nadomestilo pa znaša

$$VN = SDU \times VT = 190,92 \times 4,00 \text{ €} \times \frac{104,8}{100} = 800,33 \text{ €}.$$

Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora so zaokroženi na 800 €.

b) stroški komunalnega prispevka

Stroški komunalnega prispevka, ki ga je pred legalizacijo dolžan plačati investitor, so izračunani na podlagi Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju občine Cerklje na Gorenjskem. Za opisani tipični objekt, postavljen v naselju Cerklje na Gorenjskem, znaša komunalni prispevek:

$$KP = (D_{PI} \times C_{PI} \times A_{PI} + D_{TI} \times C_{TI} \times A_{TI} \times K_{dej}) \times i$$

$$KP = (0,6 \times 10,22 \frac{\text{€}}{m^2} \times 600 m^2 + 0,4 \times 44,92 \frac{\text{€}}{m^2} \times 150 m^2 \times 0,8) \times 1$$

$$KP = 5.835,36 \text{ €}$$

Stroški komunalnega prispevka so zaokroženi na 5.800 €.

c) stroški projektiranja in pridobivanja gradbenega dovoljenja

Stroški projektiranja in pridobivanja gradbenega dovoljenja obsegajo stroške projektiranja, stroške pridobivanja soglasij in stroške upravne takse, ki jo je potrebno plačati pred izdajo gradbenega dovoljenja, ne vključujejo pa izdelave geodetskega elaborata.

Cena projektiranja je ocenjena na podlagi podatkov in interaktivnega računalniškega programa Arhigram, ki se nahaja na spletni strani Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije (v nadaljevanju ZAPS). Pri oceni višine stroškov je upoštevano, da gre pri legalizaciji le za projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju PGD), ki predstavlja posnetek dejanskega objekta in preračun ustrežanja že zgrajenega objekta bistvenim zahtevam. Stroški PGD so ocenjeni na 8.000 €.

Ob vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja je potrebno plačati upravno takso. Upravna taksa znaša za objekt vrednosti od 42.000 € do 420.000 € 232,40 € in 0,01% vrednosti objekta nad 42.000 €. Vrednost tipičnega objekta znaša približno 140.000 €, upravna taksa za pridobitev gradbenega dovoljenja pa

$$UT = 232,40 \text{ €} + 0,01\% \times (140.000 \text{ €} - 42.000 \text{ €})$$

$UT = 242,20 \text{ €}$

Stroški projektiranja in pridobivanja gradbenega dovoljenja tako znašajo približno 8.250 €.

d) stroški izvedbe priključkov na javno komunalno infrastrukturo

Nelegalno zgrajen objekt je na javno komunalno omrežje priključen preko bližnjega objekta. Ob legalizaciji je potrebno izvesti nove priključke, saj so stari zgrajeni neustrezno in brez upoštevanja pogojev upravljalcev javne infrastrukture. Objekt se nahaja v območju, ki je opremljeno z naslednjimi vrstami javne infrastrukture, na katero je potrebno izvesti prikllop: cesta, vodovod, kanalizacija, električna energija. Cesta je od objekta oddaljena približno 20 m, po trasi ceste pa potekajo tudi skupni komunalni vodi za elektriko, kanalizacijo in električno energijo.

Preglednica 7: Stroški izgradnje posameznega priključka

Table 7: Infrastructure building costs

Priključek	Ocenjen strošek izgradnje [€]
dovozna cesta (makadam)	2.500
elektrika	3.300
vodovod	2.500
kanalizacija	2.000
Skupaj	10.300

Stroški gradnje posameznega priključka so ocenjeni na podlagi ponudbe za izvedbo komunalne infrastrukture za Zazidalni kompleks Batuje, ki ga je izdelalo podjetje iz Nove Gorice. Iz ponudbe so bili izluščeni stroški izgradnje posameznega priključka, ki so prikazani v Preglednici 7: Stroški izgradnje posameznega priključka.

e) Stroški geodetskega elaborata

Stroški izdelave geodetskega elaborata posnetka stanja so ocenjeni na podlagi Cenika geodetskih storitev, ki ga je na podlagi 161. člena Zakona o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS št. 47/2006 in 65/2007) izdala Inženirska zbornica Slovenije, preverjeni pa so bili tudi preko geodetskih podjetij. Ocenjeni so na 500 €.

f) Globa

V primeru, da je investitor fizična oseba, znaša globa za nelegalno gradnjo manj zahtevnega objekta 500 €. Vendar pa ZP-1 določa, da v primeru, ko kršitelj globo poravna v roku 8 dni po pravnomočnosti odločbe o prekršku, kršitelj plača le polovico globe. Tako znaša globa za fizično osebo, ki nelegalno gradi manj zahteven objekt, le 250 €.

Povzetek stroškov legalizacije objekta v primeru A

Stroški legalizacije so povzeti v Preglednici 8: Stroški legalizacije objekta v primeru A.

Preglednica 8: Stroški legalizacije objekta v primeru A

Table 8: Legalization costs in case A

Vrsta stroška	Ocenjena višina stroškov [€]	Plačnik
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	800	Investitor nedovoljene gradnje
Komunalni prispevek	5.800	Investitor nedovoljene gradnje
Projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja	8.250	Investitor nedovoljene gradnje
Izvedba priključkov na javno komunalno omrežje	10.300	Investitor nedovoljene gradnje
Geodetski elaborat	500	Investitor nedovoljene gradnje
Globa	250	Investitor nedovoljene gradnje
Skupaj stroški legalizacije	25.900	Investitor nedovoljene gradnje

Stroški legalizacije objekta v primeru A so zaokroženi na 26.000 €, plača pa jih v celoti investitor nedovoljene gradnje.

6.1.2. Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta

Ob odstranitvi objekta v primeru A investitor izgubi finančna sredstva, ki jih je vložil v gradnjo objekta, poleg tega mora plačati stroške odstranitve objekta ter si poiskati nadomestno bivališče. Vendar pa mu po končani odstranitvi ostane 600 m² veliko zazidljivo zemljišče v lokalnem središču. Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta v primeru A, tako obsegajo stroške rušitve objekta, izgubljenega vložka investitorja v odstranjen objekt in stroške nadomestnega bivališča.

a) stroški rušitve objekta

Stroški rušitve objekta so opredeljeni v točki 3.2.1. Stroški rušitve objekta. Obsegajo stroške delavcev, stroške mehanizacije in opreme ter stroške odvoza gradbenih odpadkov na deponijo, ocenjujem pa jih na 135 €/m² bruto tlorisne površine objekta. Za objekt bruto tlorisne površine 200 m² znašajo tako stroški rušitve objekta

$$S_R = 135 \frac{\text{€}}{\text{m}^2} \times 200 \text{ m}^2 = 27.000 \text{ €}.$$

Stroški rušitve objekta v primeru A znašajo 27.000 €.

b) izgubljeni vložek investitorja v nelegalno zgrajen objekt

Ocena stroškov izgubljenega vložka investitorja je podana v točki 3.2.2 Stroški izgubljenega vložka investitorja in znaša 140.000 €.

c) stroški nadomestnega bivališča

Nadomestno bivališče obsega približno 20 let staro stanovanje velikosti 60 m² v naselju Cerklje na Gorenjskem. Tržna vrednost takšnega stanovanja je bila ocenjena na podlagi baze Evidence trga nepremičnin (v nadaljevanju ETN) že izvedenih transakcij z nepremičninami in znaša približno 110.000 €.

Povzetek stroškov odstranitve objekta v primeru A

Stroški odstranitve so povzeti v Preglednici 9: Stroški odstranitve objekta v primeru A.

Preglednica 9: Stroški odstranitve objekta v primeru A

Table 9: Demolition costs in case A

<i>Vrsta stroška</i>	<i>Ocenjena višina stroškov [€]</i>	<i>Plačnik</i>
Stroški rušitve objekta	27.000	Investitor nedovoljene gradnje
Izgubljeni vložek investitorja	140.000	Investitor nedovoljene gradnje
Stroški nadomestnega bivališča	110.000	Investitor nedovoljene gradnje
Skupaj stroški odstranitve	277.000	Investitor nedovoljene gradnje

Stroški odstranitve objekta v primeru A znašajo 277.000 €, plača pa jih v celoti investitor nedovoljene gradnje.

6.1.3. Koristi legalizacije objekta v primeru A

Bistvena korist legalizacije objekta v primeru A je povečanje tržne vrednosti nepremičnine. Pred legalizacijo predstavlja tržna vrednost nepremičnine tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve. Okvirna tržna vrednost 600 m² velikega zazidljivega zemljišča v naselju Cerklje na Gorenjskem znaša glede na podatke ETN 150€/m² zemljišča oziroma 90.000 €. Stroški rušitve objekta so opredeljeni v točki 5.1.2 Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta in znašajo 27.000 €.

Po končani legalizaciji investitorju trg nepremičnin prizna gradnjo kot enakovredno vsem ostalim nepremičninam na podobni lokaciji. Okvirna tržna vrednost nepremičnine – nove stanovanjske hiše v naselju Cerklje na Gorenjskem neto tlorisne površine 150 m² na zemljišču površine 600 m² – znaša po podatkih ETN približno 200.000 €.

Korist investitorja predstavlja razlika med tržno vrednostjo nepremičnine pred legalizacijo in po legalizaciji. Korist investitorja ob legalizaciji tako znaša 137.000 €.

$$K_{legA} = TVN_{po} - TVN_{pred} = 200.000 \text{ €} - (90.000 \text{ €} - 27.000 \text{ €}) = 137.000 \text{ €}$$

6.1.4. Koristi odstranitve objekta v primeru A

Investitorju po odstranitvi objekta v primeru A ostane 600 m² veliko zazidljivo zemljišče v naselju Cerklje na Gorenjskem, pred odstranitvijo objekta pa predstavlja tržno vrednost nepremičnine tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve objekta. Okvirna tržna vrednost 600 m² velikega zazidljivega zemljišča v naselju Cerklje na Gorenjskem je opredeljena v točki 5.1.3 Koristi legalizacije objekta v primeru A in znaša 90.000 €. Stroški rušitve objekta so opredeljeni v točki 5.1.2 Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta in znašajo 27.000 €.

$$K_{rušA} = TVN_{po} - TVN_{pred} = 90.000 \text{ €} - (90.000 \text{ €} - 27.000 \text{ €}) = 27.000 \text{ €}$$

6.2. Primer B – nelegalna gradnja objekta v komunalno neopremljenem območju, ki je izven poselitvenih območij in nanje ne nalega

V primeru B je objekt postavljen na območju, ki ni namenjeno poselitvi, ampak je v prostorskih aktih opredeljeno kot območje kmetijskih zemljišč K2, posebnih varovanj ali omejitev ni. Nahaja se na območju Štefanje gore v občini Cerklje na Gorenjskem. Najbližje naselje je Štefanja gora, ki je od predmetnega objekta oddaljena približno 700 m. Do objekta vodi poljska pot, občinska cesta, pod katero poteka električno in vodovodno omrežje, je od njega oddaljena 200 m.

6.2.1. Stroški legalizacije

V primeru B je pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja potrebno pristopiti k spremembi prostorskega akta, ob pridobivanju gradbenega dovoljenja za objekt pa je potrebno pridobiti tudi zemljišča in gradbeno dovoljenje za priključke na komunalno infrastrukturo. Stroški legalizacije objekta obsegajo naslednje stroške:

- stroške spremembe prostorskih aktov,
- stroške nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora,
- stroške odkupa zemljišč,
- stroške komunalnega prispevka,
- stroške projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja,
- stroške izvedbe priključkov na javno infrastrukturo,
- stroške geodetskega elaborata,
- stroške globe.

a) stroški spremembe prostorskih aktov

Območje Štefanje gore, v katerem se nahaja črna gradnja, je ta trenutek nezazidljivo kmetijsko zemljišče. Zato je pred legalizacijo objekta potrebno izdelati spremembo Občinskega prostorskega načrta - OPN. Za potrebe dela so bile pridobljene informacije o stroških oziroma ceni izdelave spremembe prostorskega akta za spremembo namembnosti 1.200 m² kmetijskega zemljišča v stavbno s strani prostorskih načrtovalcev. Prostorski načrtovalci so podali dokaj enotno mnenje, da znaša okvirni celotni strošek takšne spremembe OPN približno 30.000 €.

b) stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora

Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora so izračunani na podlagi Uredbe o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila. Za predpostavljeno gradnjo znaša stopnja degradacije in uzurpacije

$$SDU = (T1 + T2 + T3) \times F1 \times F2 \times F3 \times F4 \times F5 \times F6 \times F7) \times dFx$$
$$SDU = ((160 + 10 + 60) \times 1,0 \times 1,0 \times \sqrt{\frac{200m^2}{100}} \times 1,0 \times 1,0 \times 1,3 \times 1,5) \times 1,5$$
$$SDU \cong 910,05$$

Nadomestilo pa znaša

$$VN = SDU \times VT = 910,05 \times 4,00 \text{ €} \times \frac{104,8}{100} = 3.814,91 \text{ €}.$$

Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora so zaokroženi na 3.800 €.

c) stroški odkupa zemljišč

V primeru B je investitor črno gradnjo postavil 200 m od javne ceste in 700 m od najbližjega naselja. Čeprav trenutno do objekta dostopa po poljski poti oziroma preko travnika, taka pot ni dovolj za pridobitev gradbenega dovoljenja za stanovanjski objekt, ravno tako pa je potrebno objekt priključiti na posamezno infrastrukturo. Zato je potrebno pred legalizacijo stanovanjskega objekta odkupiti pas zemljišča med objektom in javno cesto, po katerem bodo potekali priključki na električno in vodovodno omrežje ter dostopna cesta. Ker gre za dostopno in ne javno pot, zadošča širina 3m, kar pomeni, da znaša površina zemljišča, ki ga je potrebno odkupiti, 600 m².

Strošek odkupa zemljišča je oblikovan na podlagi baze transakcij z nepremičninami ETN. Izbrane so bile transakcije, pri katerih so glavne lastnosti zemljišč podobne ali enake kot v primeru B. Ocenjena transakcijska cena za m² kmetijskega zemljišča na lokaciji Štefanje gore znaša 3 €/m², strošek odkupa 600 m² zemljišča pa je tako ocenjen 1.800 €. Vendar pa ni nujno, da prodajalec kmetijsko zemljišče za dovozno pot proda po ceni za kmetijsko zemljišče. Odkup zemljišča v primeru B je namreč močno specifičen, saj mora investitor nedovoljene gradnje odkupiti skoraj točno določeno zemljišče (t.j. pas zemljišča med njegovim objektom in javno

cesto), brez odkupa pa svojega objekta ne more legalizirati. Teh dejstev pa se gotovo zaveda tudi prodajalec zemljišča in tako lahko postavi praktično kakršnokoli ceno, lastnik nedovoljene gradnje pa nanjo skoraj mora pristati. Tako je lahko odkupna cena oblikovana tudi na ravni tržne vrednosti zazidljivega zemljišča na podobni lokaciji, ki glede na ETN znaša približno 50 €/m². V tem primeru znaša strošek odkupa zemljišča za dovozno pot in komunalne priključke namesto 1.800 € kar 30.000 €.

d) stroški komunalnega prispevka

Stroški komunalnega prispevka, ki ga je pred legalizacijo dolžan plačati investitor, so izračunani na podlagi Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju občine Cerklje na Gorenjskem. Ker je cena opremljanja zemljišča odvisna od naselja, v katerem se objekt nahaja, je bilo za primer B predpostavljeno, da se nahaja v območju »razpršeno«. Tako znaša komunalni prispevek v primeru B:

$$KP = (D_{PI} \times C_{PI} \times A_{PI} + D_{TI} \times C_{TI} \times A_{TI} \times K_{dej}) \times i$$

$$KP = (0,6 \times 8,65 \frac{\text{€}}{\text{m}^2} \times 600 \text{ m}^2 + 0,4 \times 39,63 \frac{\text{€}}{\text{m}^2} \times 150 \text{ m}^2 \times 0,8) \times 1$$

$$KP = 5.016,24 \text{ €}$$

Strošek komunalnega prispevka je zaokrožen na 5.000 €.

e) stroški projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja za objekt in dovozno cesto

Stroški projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja za objekt so enaki kot v primeru A, saj niso odvisni od lokacije gradnje. Skupni stroški se povečajo le zaradi projektiranja cestnega priključka. Ocenjeni so na podlagi podatkov in interaktivnega računalniškega programa Arhigram, ki se nahaja na spletni strani ZAPS. Enako kot v primeru A je pri stroških za objekt upoštevano, da gre pri legalizaciji le za projekt PGD, ki predstavlja posnetek dejanskega objekta in preračun ustreznosti že zgrajenega objekta bistvenim zahtevam. Stroški PGD so ocenjeni na 9.000 €.

Ravno tako se glede na primer A poveča upravna taksa, saj je investicijska vrednost projekta večja zaradi večjih stroškov gradnje dovozne ceste. Strošek komunalnih priključkov je v primeru B opredeljen v točki f) in znaša 65.000 €, skupna vrednost objekta in priključkov pa znaša 205.000 €. Upravna taksa za objekt vrednosti od 42.000 € do 420.000 € znaša 232,40 € in 0,01% vrednosti objekta nad 42.000 € in tako predstavlja

$$UT = 232,40 \text{ €} + 0,01\% \times (205.000 \text{ €} - 42.000 \text{ €})$$

$$UT = 248,70 \text{ €}$$

Stroški projektiranja in pridobivanja gradbenega dovoljenja tako znašajo približno 9.250 €.

f) stroški izvedbe priključkov na javno komunalno infrastrukturo

Nelegalno zgrajen objekt ni priključen na javno komunalno omrežje, ob legalizaciji pa je potrebno izvesti priključitev na javno infrastrukturo omrežje. Objekt je 200 m oddaljen od javne ceste, po tej cesti pa poteka električna napeljava in vodovod. Na območju in kanalizacijskega omrežja, zato investitor odvajanje fekalnih voda reši z MČN.

Stroški gradnje posameznega priključka so ocenjeni na podlagi ponudbe za izvedbo komunalne infrastrukture za Zazidalni kompleks Batuje. Iz ponudbe so bili izluščeni stroški izgradnje dovozne ceste in priključkov na električno in vodovodno omrežje. Stroški gradnje MČN so povzeti po informacijah, pridobljeni s strani izvajalca MČN podjetja Ekokult d.o.o., Dragatuš na sejmu Dom dne 8.3.2011. Ocenjeni stroški izgradnje vseh priključkov in MČN so prikazani v Preglednici 10: Ocenjeni stroški izgradnje komunalnih priključkov in MČN.

Preglednica 10: Ocenjeni stroški izgradnje komunalnih priključkov in MČN

Table 10: Evaluated costs of building infrastructure and wastewater treatment plant

Priključek	Ocenjen strošek izgradnje [€]
dovozna cesta (makadam)	25.000,00
elektrika	10.000,00
vodovod	25.000,00
MČN	5.000,00
Skupaj	65.000,00

g) stroški geodetskega elaborata

Stroški izdelave geodetskega elaborata posnetka stanja so enaki kot v primeru A, saj niso odvisni od lokacije objekta. Ocenjeni so na podlagi Cenika geodetskih storitev, ki ga je na podlagi 161. člena Zakona o evidentiranju nepremičnin izdala Inženirska zbornica Slovenije, preverjeni pa so bili tudi pri geodetskih podjetjih. Ocenjeni so na 500 €.

h) stroški globe

Globa je enaka kot v primeru A in za fizično osebo, ki nelegalno gradi manj zahteven objekt, znaša 250 €.

Povzetek stroškov legalizacije objekta v primeru B

Stroški legalizacije so povzeti v Preglednici 11: Stroški legalizacije objekta v primeru B. Celotni stroški legalizacije objekta v primeru B znašajo od 115.600 € do 143.800 €, od tega stroška investitor nedovoljene gradnje lahko plača le od 85.600 € do 113.800 €, 30.000 € pa plača lokalna skupnost.

Preglednica 11: Stroški legalizacije objekta v primeru B

Table 11: Legalization costs in case B

Vrsta stroška	Ocenjena višina stroškov [€]	Plačnik
Sprememba prostorskih aktov	30.000	Investitor nedov. gradnje ali lok. sk.
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	3.800	Investitor nedovoljene gradnje
Stroški odkupa zemljišč	1.800 - 30.000	Investitor nedovoljene gradnje
Komunalni prispevek	5.000	Investitor nedovoljene gradnje
Projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja	9.250	Investitor nedovoljene gradnje
Izvedba priključkov na javno komunalno omrežje	65.000	Investitor nedovoljene gradnje
Geodetski elaborat	500	Investitor nedovoljene gradnje
Globa	250	Investitor nedovoljene gradnje
Skupaj stroški legalizacije	115.600 – 143.800	Investitor nedov. gradnje ali lok. sk.

6.2.2. Stroški odstranitve

Primer B predstavlja gradnjo stanovanjskega objekta na lokaciji daleč izven urejenih naselij. Ob odstranitvi objekta v primeru B investitor izgubi finančna sredstva, ki jih je vložil v gradnjo objekta, poleg tega mora plačati stroške odstranitve objekta. Takšni objekti običajno ne predstavljajo primarnih bivališč, ampak so sekundarna bivališča – vikendi. Tako investitor v primeru odstranitve objekta ni primoran kupiti nadomestnega bivališča. Strošek nadomestnega bivališča tako v primeru B ni upoštevan. Po končani odstranitvi investitorju ostane 600 m² veliko kmetijsko zemljišče.

Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta v primeru B, tako obsegajo vsoto stroškov rušitve objekta in izgubljenega vložka investitorja.

a) stroški rušitve objekta

Stroški rušitve objekta znašajo enako kot v primeru A 135 €/m² bruto tlorisne površine objekta, saj je bil z analizo stroškov izvršb ugotovljeno, da lokacija objekta nima večjega vpliva na stroške rušitve. Za objekt bruto tlorisne površine 200 m² znašajo tako stroški rušitve objekta

$$S_{FO} = 135 \frac{\text{€}}{\text{m}^2} \times 200 \text{ m}^2 = 27.000 \text{ €}.$$

Stroški rušitve objekta v primeru B so enaki kot v primeru A in znašajo 27.000 €.

b) izgubljeni vložek investitorja v nelegalno zgrajen objekt

Vložek investitorja v nelegalno zgrajen objekt je ocenjen v točki 3.2.2 Stroški izgubljenega vložka investitorja in znaša enako kot v primeru A 140.000 €.

Povzetek stroškov odstranitve objekta v primeru B

Stroški odstranitve so povzeti v Preglednici 12: Stroški odstranitve objekta v primeru B.

Preglednica 12: Stroški odstranitve objekta v primeru B

Table 12: Demolition costs in case B

<i>Vrsta stroška</i>	<i>Ocenjena višina stroškov [€]</i>	<i>Plačnik</i>
Stroški odstranitve objekta	27.000	Investitor nedovoljene gradnje
Izgubljeni vložek investitorja	140.000	Investitor nedovoljene gradnje
Skupaj stroški odstranitve	167.000	<i>Investitor nedovoljene gradnje</i>

Stroški odstranitve objekta v primeru B znašajo 167.000 €, plača pa jih v celoti investitor nedovoljene gradnje.

6.2.3. Koristi legalizacije objekta v primeru B

Bistvena korist legalizacije objekta v primeru B je – enako kot v primeru A - povečanje tržne vrednosti nepremičnine. Pred legalizacijo predstavlja tržno vrednost nepremičnine tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve. Okvirna tržna vrednost 600 m² velikega nezazidljivega zemljišča izven naselja na območju Štefanje gore znaša glede na podatke ETN 3 €/m² zemljišča oziroma 1.800 €. Stroški rušitve objekta so opredeljeni v točki 5.1.2 Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta in znašajo 27.000 €.

Po končani legalizaciji investitorju trg nepremičnin prizna gradnjo kot enakovredno vsem ostalim nepremičninam na podobni lokaciji. Okvirna tržna vrednost nepremičnine – nove stanovanjske hiše izven naselja na območju Štefanje gore neto tlorisne površine 150 m² na zemljišču površine 600 m² – znaša po podatkih ETN približno 150.000 €.

Korist investitorja predstavlja razlika med tržno vrednostjo nepremičnine pred legalizacijo in po legalizaciji. Korist investitorja ob legalizaciji tako znaša

$$K_{legB} = TVN_{po} - TVN_{pred} = 150.000 \text{ €} - (1.800 \text{ €} - 27.000 \text{ €}) = 175.200 \text{ €}$$

Korist investitorja ob legalizaciji je zaokrožena na 175.000 €.

6.2.4. Koristi odstranitve objekta v primeru B

Investitorju po odstranitvi objekta v primeru B ostane 600 m² veliko nezazidljivo zemljišče izven naselja na območju Štefanje gore. Okvirna tržna vrednost takšnega zemljišča znaša glede na podatke ETN 3 €/m² zemljišča oziroma 1.800 € za zemljišče površine 600 m².

Investitorju po odstranitvi objekta v primeru B ostane 600 m² veliko nezazidljivo zemljišče izven naselja na območju Štefanje gore v vrednosti 1.800 €. Pred odstranitvijo objekta predstavlja tržno vrednost nepremičnine tržna vrednost zemljišča, zmanjšana za stroške rušitve objekta. Stroški rušitve objekta so opredeljeni v točki 5.1.2 Stroški, ki nastanejo ob odstranitvi objekta in znašajo 27.000 €.

$$K_{rušB} = TVN_{po} - TVN_{pred} = 1.800 \text{ €} - (1.800 \text{ €} - 27.000 \text{ €}) = 27.000 \text{ €}$$

7 PREDSTAVITEV REZULTATOV

V nadaljevanju so predstavljeni stroški in koristi, opredeljeni v poglavju 5. Ocena stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v dveh primerih. Rezultati so predstavljeni za posamezen primer, hkrati pa je opredeljen nosilec stroška oziroma koristi. V naslednjih tabelah je prikazana tudi primerjava med stroški oziroma koristmi med obema primeroma.

7.1. Rekapitulacija stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru A

Preglednica 13: Predstavitev stroškov in koristi legalizacije in odstranitve objekta v primeru A

Table 13: Costs and benefits of legalization and demolition in case A

	Nosilec	Legalizacija [€]		Odstranitev [€]	
Stroški	investitor	26.000	26.000	277.000	277.000
	lokalna skupnost	-		-	
Koristi	investitor	137.000	137.000	27.000	27.000
	lokalna skupnost	-		-	

7.2. Rekapitulacija stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru B

Preglednica 14: Predstavitev stroškov in koristi legalizacije in odstranitve objekta v primeru B

Table 14: Costs and benefits of legalization and demolition in case B

	Nosilec	Legalizacija [€]		Odstranitev [€]	
Stroški	investitor	85.600-143.800 ¹²	115.600-143.800	167.000	167.000
	lokalna skupnost	0-30.000		-	
Koristi	investitor	175.000	175.000	27.000	27.000
	lokalna skupnost	-		-	

7.3. Rekapitulacija stroškov legalizacije v primeru A in primeru B

Preglednica 15: Rekapitulacija stroškov legalizacije objekta v primeru A in primeru B

Table 15: Recapitulation of legalization costs in cases A and B

Strošek		Primer A [€]		Primer B [€]	
		višina stroška [€]	nosilec stroškov	višina stroška [€]	nosilec stroškov
Sprememba aktov	prostorskih	-		30.000	investitor ali lok. skupnost

¹² Op.: Stroški so navedeni v razponu, saj so odvisni od razporeditve stroškov spreminjanja prostorskih aktov, pa tudi od stroškov odkupa zemljišča za dovozno pot in so od primera do primera različni.

Strošek	Primer A [€]		Primer B [€]	
	višina stroška [€]	nosilec stroškov	višina stroška [€]	nosilec stroškov
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	800	investitor	3.800	investitor
Stroški odkupa zemljišč	-	investitor	1.800 - 30.000	investitor
Komunalni prispevek	5.800	investitor	5.000	investitor
Projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja	8.250	investitor	9.250	investitor
Izvedba priključkov na javno komunalno omrežje	10.300	investitor	65.000	investitor
Geodetski elaborat	500	investitor	500	investitor
Globa	250	investitor	250	investitor
Stroški skupaj [€]	25.900	investitor	115.600 –	investitor/investitor
			143.800	in lok. skupnost

7.4. Rekapitulacija stroškov odstranitve v primeru A in primeru B

Preglednica 16: Rekapitulacija stroškov odstranitve objekta v primerih A in B

Table 16: Recapitulation of demolition costs in cases A and B

Strošek	Primer A [€]		Primer B [€]	
	višina stroška [€]	nosilec stroškov	višina stroška [€]	nosilec stroškov
Stroški odstranitve objekta	27.000	investitor	27.000	investitor
Izgubljeni vložek investitorja	140.000	investitor	140.000	investitor
Stroški nadomestnega bivališča	110.000	investitor	-	-
Stroški skupaj [€]	277.000	investitor	167.000	investitor

7.5. Rekapitulacija koristi legalizacije in odstranitve v primeru A in primeru B

Preglednica 17: Rekapitulacija koristi legalizacije in odstranitve objekta v primerih A in B

Table 17: Recapitulation of legalization and demolition costs in cases A and B

	Primer A	Primer B
Legalizacija [€]	137.000	175.000
Odstranitev [€]	27.000	27.000

7.6. Izguba oziroma dobiček po končani legalizaciji oziroma odstranitvi v primerih A in B

Preglednica 18: Izguba oziroma dobiček po končani legalizaciji oziroma odstranitvi v primerih A in B

Table 18: Total loss or gain after legalization or demolition in cases A and B

		Legalizacija [€]	Odstranitev [€]
Primer A	investitor	111.000	-250.000
	lokalna skupnost	-	-
Primer B	investitor	31.200 do 89.400	- 140.000
	lokalna skupnost	- 30.000 do 0	-

8 ANALIZA REZULTATOV

Rezultati, pridobljeni v posameznem primeru, so predstavljeni v tabelah 13-18 v poglavju 7. *Predstavitev rezultatov*. Tako stroški kot koristi so dodatno razporejeni glede na nosilca – investitorja oziroma lokalno skupnost.

Primeri, izbrana za analizo stroškov in koristi, predstavljata tipični črni gradnji stanovanjskih nepremičnin v Sloveniji – primer A predstavlja nelegalno gradnjo prizidka k obstoječi stanovanjski hiši, primer B pa gradnjo vikenda na nezazidljivem območju. Tako je iz primerjave pridobljenih rezultatov mogoče sklepati na osnovne značilnosti stroškov in koristi legalizacije oziroma odstranitve črne gradnje v dveh pogostih, a glede na pravni položaj zelo različnih primerih.

8.1. Analiza stroškov in koristi legalizacije v primeru A

Stroški legalizacije so tisti stroški, ki nastanejo ob legalizaciji črne gradnje. Kateri stroški nastanejo je odvisno od lokacije in značilnosti črne gradnje, ki jo je potrebno legalizirati. V primeru A stroški legalizacije obsegajo stroške nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, komunalnega prispevka, projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja, izvedbe komunalnih priključkov, geodetskega elaborata ter stroške globe. Ti stroški so ocenjeni na približno 26.000 €. Pri tem je potrebno poudariti, da bi večina teh stroškov v enaki ali zelo podobni višini nastala tudi ob povsem legalni gradnji. Edini stroški, ki jih plača investitor zato, ker je gradil brez dovoljenja, so stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki znašajo približno 800 €, in stroški globe za nelegalno gradnjo, ki za fizične osebe znaša 250 €¹³. Skupaj znašajo dodatni stroški malo več kot 1.000 €.

Po drugi strani pa investitor črne gradnje v primeru, da ga ne odkrije gradbena inšpekcija, precej prihrani. Prihrani vsaj stroške komunalnega prispevka, projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja, geodetskega elaborata in globe, zmanjšajo pa se mu tudi stroški priključkov na komunalno omrežje, saj jih le priklopi na priključke obstoječega objekta. Pri tem pa je cenejša tudi sama gradnja objekta, saj gradi v lastni režiji in brez nadzora.

S stališča investitorja nelegalne gradnje je v primeru A odločitev, zakaj graditi nelegalno, popolnoma jasna in celo logična. Če gradi nelegalno, ima z nekaj sreče možnost prihraniti nekaj 10.000 € ali pa ta strošek vsaj odložiti na kasnejši čas. V primeru, da ga odkrijejo, pa znašajo dodatni stroški, ki jih plača, ker je gradil nelegalno, le nekaj čez 1.000 €. Paziti mora le, da je objekt, ki ga gradi, skladen s prostorskim aktom in dovolj oddaljen od posestne meje. Tveganje, da legalizacija ne bo dovolj hitra, je zanemarljivo, saj so inšpekcijski postopki dolgotrajni, rok za odstranitev objekta v inšpekcijski odločbi znaša običajno 3 mesece, vsaj še dodaten mesec pa

¹³ Op.: Domnevam, da investitor globo plača v 8 dneh po pravnomočnosti odločbe o prekršku, višina globe se zato zniža za polovico in znaša le 250 €.

ima investitor kot dodaten rok po sklepu za dovolitev izvršbe. Gradbeno dovoljenje za stanovanjski objekt brez posebnosti je znotraj štirimesečnega roka mogoče pridobiti.

Tudi tveganje, da se bodo predpisi in prostorski akti spremenili, s tem pa legalizacija objekta ne bo več mogoča, je zanemarljivo. Ob dejstvu, da so postopki spreminjanja prostorskih aktov dolgotrajni in javni, ima investitor ob pričetku postopka spreminjanja prostorskega akta več kot dovolj časa, da legalizira svojo gradnjo, če bi se za to pokazala potreba. Podobno velja za predpise – čeprav njihovo sprejemanje ni tako javno kot to velja za občinske akte, pa je možnost, da bi državni predpisi onemogočili legalizacijo objektov, precej majhna.

V primeru A je pomembno tudi, da investitor nedovoljene gradnje stroške, ki nastanejo zaradi njegove gradnje, nosi sam. Tako lokalna skupnost oziroma posredno njeni prebivalci ne plačujejo za kršitve zakona s strani črnograditelja.

Velike pa so tudi koristi, ki investitorju nastanejo ob legalizaciji objekta, saj se ob legalizaciji skokovito poveča tržna vrednost nepremičnine. Vendar pa se te koristi v monetarni obliki lahko neposredno realizirajo le s prodajo objekta. Ker glede na značilnosti primera A investitor ne gradi z namenom prodaje, ampak z namenom bivanja v nepremičnini, ostane ta korist, čeprav velika, v večini primerov nerealizirana.

Iz primerjave stroškov in koristi legalizacije nepremičnine je razvidno, da investitorju v legalizacijo ni potrebno vložiti veliko denarja glede na koristi, ki jih od legalizacije ima, saj stroški legalizacije obsegajo le približno petino koristi legalizacije. Vendar je tu potrebno ponovno upoštevati, da je korist legalizacije mogoče realizirati le v primeru prodaje nepremičnine, kar pa glede na karakteristike primera A ni zelo verjetno.

8.2. Analiza stroškov in koristi legalizacije v primeru B

V primeru B je slika popolnoma drugačna. Investitor je črno gradnjo zgradil na lokaciji, na kateri je legalizacija gradnje vprašljiva in dolgotrajna, stroški pa zelo visoki. V primeru, da se odloči gradnjo legalizirati, je potrebno spremeniti prostorski akt občine, odkupiti zemljišče za izgradnjo dovozne ceste in komunalnih priključkov, plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora, komunalni prispevek, projektiranje in pridobivanje upravnega dovoljenja, izvedbo priključkov na javno komunalno omrežje, geodetske storitve ter globo. Višina stroškov legalizacije v primeru B je ocenjena na približno 115.600 € oziroma 143.800 € v primeru, da investitor zemljišče za dovoz odkupi po ceni zazidljivega zemljišča.

Ravno tako kot v primeru A bi večina teh stroškov v enaki ali zelo podobni višini nastala tudi ob povsem legalni gradnji, seveda v primeru, da bi investitor želel graditi na isti lokaciji. Stroški, ki jih plača investitor zato, ker je gradil brez dovoljenja, so stroški degradacije in uzurpacije, ki so v primeru B bistveno višji kot v primeru A in znašajo 3.800 € in morda globa za nelegalno gradnjo,

ki za fizične osebe znaša 250 €. Skupaj znašajo dodatni stroški okoli 4.000 €. Pri tem pa je potrebno upoštevati naslednje

1. v teh stroških niso upoštevani stroški spremembe prostorskih aktov,
2. investitor bi moral tudi v primeru legalne gradnje na isti lokaciji odkupiti zemljišče za dovozno cesto in priključke.

Kadar v primeru legalne gradnje investitorju zemljišča ni potrebno odkupiti, je potrebno pri stroških, ki jih investitor plača zato, ker je gradil nelegalno, upoštevati tudi stroške odkupa zemljišča za dovoz in priključke, ki znašajo od 1.800 € do 30.000 €. V tem primeru znašajo stroški investitorja, ker je gradil nelegalno, med 5.800 € in 34.000 €.

Enako kot v primeru A investitor zato, ker gradi na črno, precej prihrani tudi v primeru B, seveda le ob pogoju, da ga ne odkrije gradbena inšpekcija. Prihrani vsaj stroške komunalnega prispevka, projektiranja in pridobivanja upravnega dovoljenja, nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, geodetskega elaborata in globe. Zmanjšajo se mu tudi stroški priključkov na komunalno omrežje, saj gradnje na tako odmaknjenih lokacijah običajno niso priključene na javno komunalno omrežje. Ravno tako ni potreben tudi odkup zemljišč za gradnjo ceste in priključkov.

Če predpostavimo, da investitor zgradi le malo čistilno napravo, elektriko zagotavlja z agregatom, vodo pa z zbiranjem kapnice, znašajo stroški izvedbe komunalnih priključkov le približno 5.000 €.

Investitor s tem, da gradi na črno, prihrani preko 80.000 €, in to brez upoštevanja prihranka, ki nastane zato, ker ni potrebno spremeniti prostorskega akta. Ravno tako kot v primeru A je nekaj dodatnega prihranka še pri sami gradnji, saj gradi v lastni režiji in brez nadzora.

Vendar odločitev, da je smotrno graditi brez dovoljenja, le ni tako enostavna kot v primeru A. Bistveno težja, dražja in tudi dolgotrajnejša je namreč legalizacija objekta v primeru, da ga odkrije gradbena inšpekcija. Pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja je potrebno spremeniti prostorski akt, kar pa ni enostavno iz več razlogov. Najpomembnejši razlog je negotovost rezultata postopka. Ni namreč mogoče z gotovostjo trditi, da bodo nosilci urejanja prostora potrdili želeno spremembo OPN, še posebej v primeru, kadar gre za spreminjanje namembnosti zemljišč iz kmetijskih površin v zazidljive za stanovanjsko gradnjo. Poleg tega sam postopek spreminjanja traja več let, kar pomeni, da je dovolj časa tudi za izvršitev inšpekcijske odločbe – odstranitev objekta. In končno, sam postopek spreminjanja prostorskega akta ni zastoj, investitor nedovoljene gradnje pa ne more predvidevati, da bo stroške spremembe nosila lokalna skupnost. Glede na njihovo višino pa je jasno, da v primeru, da bi jih bil primoran nositi investitor, krepko posežejo v prihranke, ki jih je imel, ker je gradil brez dovoljenj.

Nezanemarljivi so tudi ostali stroški, ki jih ima investitor ob legalizaciji objekta. Pri teh je bistven strošek izgradnje komunalnih priključkov, ki strmo narašča z oddaljenostjo objekta od skupne komunalne infrastrukture, investitor pa se je nanje praktično primoran priključiti.

V primeru legalizacije pa ima investitor tako kot v primeru A tudi korist – skokovito povečanje vrednosti nepremičnine. Vendar gre ravno tako kot v primeru A za posredno monetarno korist, ki je realizirana le v primeru prodaje. Tudi razmerje med stroški in koristmi legalizacije ni posebno ugodno, saj predstavljajo stroški vsaj dve tretjini pridobljenih koristi, lahko pa tudi več – preko 80%.

8.3. Primerjava stroškov legalizacije v primeru A in B

Primerjava med obema primeroma kaže, da obstajajo bistvene razlike tako v možnosti in hitrosti legalizacije kot tudi v višini stroškov, ki ob legalizaciji nastanejo.

V primeru A – gradnji znotraj naselja - je legalizacija mogoča v nekaj mesecih, stroški, ki pri tem nastanejo, znašajo skupaj približno 26.000 €. Investitor zato, ker je gradil nelegalno, dodatno plača le približno 1.000 €. V primeru, da ni odkrit, znašajo njegovi prihranki nekaj 10.000 €. Iz stališča investitorja je torej črna gradnja znotraj urejenega naselja ob predpostavki, da gradi skladno s prostorskimi akti, netvegana, prihranki pa precejšnji.

Čisto drugačna je slika v primeru B – gradnji izven urejenega območja naselja. Bistveno je, da je legalizacija zaradi potrebne spremembe prostorskega akta vprašljiva in dolgotrajna. Poleg tega lahko skupni stroški legalizacije znašajo kar 143.800 €. Tudi v primeru, da investitor črne gradnje stroške spremembe prostorskih aktov uspešno prevali na lokalno skupnost in poceni odkupi tudi zemljišče za dovoz, še vedno plača 85.600 € zaradi stroškov, ki so povezani predvsem z izgradnjo komunalnih priključkov. V primeru, da zemljišča odkupi po ceni, ki velja za zazidljivo zemljišče, plača kljub prevalitvi stroškov spremembe prostorskega akta na lokalno skupnost za legalizacijo objekta vsaj 113.800 €.

Podobno večji so tudi prihranki investitorja v primeru, da ni odkrit. Investitor v primeru B prihrani preko 80.000 €, če gradi nelegalno. Pri tem prihranku pa niso upoštevani stroški spreminjanja prostorskega akta, ki so ena večjih stroškovnih postavk legalizacije objekta v primeru B. Ti stroški investitorju močno povečujejo prihranek v primeru, da ni odkrit, v nasprotnem primeru pa ima še vedno možnost, da jih prevali na lokalno skupnost.

Tudi v primeru, da investitor v primeru B uspe legalizirati objekt z minimalnimi stroški 85.600 €, so ti stroški še vedno trikrat višji kot v primeru A, kjer znašajo 26.000 €. Razlog je predvsem v gradnji komunalnih priključkov, ki v primeru B predstavlja lahko kar 75% vseh stroškov legalizacije in so daleč največja stroškovna postavka legalizacije.

Iz stališča investitorja je tako črna gradnja v primeru B sicer povezana z bistveno višjimi prihranki, vendar pa je tudi bistveno bolj tvegana, saj legalizacija objekta ni nujno uspešna kljub velikim izdatkom, ki so za poskus legalizacije potrebni, neznanka pa je tudi strošek odkupa zemljišča za dovoz in priključke. V primeru odstranitve pa investitor utрпи veliko škodo, ki ni nujno le materialna.

Primerjava vidikov legalizacije objekta v obeh primerih je predstavljena v Preglednici 19: Primerjava vidikov legalizacije v primeru črne gradnje znotraj naselja in izven naselja.

Preglednica 19: Primerjava vidikov legalizacije v primeru črne gradnje znotraj naselja in izven naselja

Table 19: Comparison of legalization aspects between illegal building in and out of the settlement

Primer A – črna gradnja v naselju	Element legalizacije	Primer B – črna gradnja izven naselja
velike	možnosti legalizacije	majhne
enostavna	zahtevnost legalizacije	zapletena
relativno hitro, nekaj mesecev	trajanje postopka	dolgotrajno, traja več let
majhno	tveganje investitorja, da legalizacija ne bo uspešna	veliko
26.000 €	skupni stroški	od 115.600 € do 143.800 €
1.000 €	stroški, ki jih plača investitor zato, ker je gradil na črno	od 5.800 € do 34.000 € ¹⁴
več 10.000 €	prihranki investitorja v primeru, da ni odkrit	preko 80.000 €
stroški izvedbe komunalnih priključkov	bistvena postavka stroškov legalizacije	stroški izvedbe komunalnih priključkov

Preglednico 19 lahko povzamemo v nekaj ključnih točkah:

1. legalizacija je v primeru A mogoča in enostavna, traja približno pol leta; v primeru B ni nujno mogoča, je zapletena in dolgotrajna,
2. skupni stroški legalizacije znašajo v primeru A približno 26.000 €, v primeru B pa najmanj 115.600 €¹⁵,
3. stroški, ki jih plača investitor zato, ker gradi na črno, znašajo v primeru A približno 1.000 €, v primeru B pa od 5.800 €¹⁶ do 34.000 €,
4. prihranki investitorja v primeru, da ni odkrit, znašajo v primeru A nekaj 10.000 €, v primeru B pa več kot 80.000 €,

¹⁴ Tu niso upoštevani stroški spremembe prostorskih aktov.

¹⁵ Lahko tudi več v primeru, da investitor zemljišča za izgradnjo dovozne ceste in priključkov ne more odkupiti po ceni za kmetijska zemljišča

¹⁶ Velja le v primeru, da stroške spremembe prostorskega akta prevali na lokalno skupnost in zemljišče za izgradnjo dovozne ceste in priključkov odkupi po ceni za kmetijska zemljišča.

5. bistvena postavka stroškov legalizacije so tako v primeru A kot v primeru B stroški izvedbe komunalnih priključkov, različna je le njihova višina v posameznem primeru.

8.4. Primerjava koristi legalizacije v primeru A in B

Koristi legalizacije tako v primeru A kot v primeru B obsegajo povečanje tržne vrednosti nepremičnine zaradi legalizacije. Zanimivo je, da je povečanje tržne vrednosti nepremičnine ob legalizaciji bistveno višje v primeru B. To je posledica dejstva, da ima investitor v primeru B pred legalizacijo kmetijsko zemljišče, po legalizaciji pa je zemljišče zazidljivo, medtem ko je zemljišče v primeru A zazidljivo že pred legalizacijo. Ker je korist legalizacije opredeljena kot razlika v tržni vrednosti pred in po legalizaciji, se sprememba namembnosti kmetijskega zemljišča v stavbno v primeru B neposredno odraža na tržni vrednosti nepremičnine in s tem na koristih legalizacije.

8.5. Analiza stroškov in koristi odstranitve v primeru A

Stroški odstranitve v primeru A obsegajo stroške rušitve objekta, izgubljeni vložek investitorja in stroške nadomestnega bivališča, korist pa predstavlja tržna vrednost zemljišča, ki investitorju ostane po odstranitvi. Stroški odstranitve v primeru A znašajo skupaj 277.000 €. Najmanjši izmed stroškov so stroški rušitve objekta v višini 27.000 €, veliko večja pa sta izgubljeni vložek investitorja v višini 140.000 € in stroški nadomestnega bivališča v višini 110.000 €.

Stroški odstranitve so bistveno manjši v primeru, kadar objekt ne predstavlja stanovanjske hiše za stalno bivanje, ampak le sekundarno bivališče. V tem primeru nakup nadomestnega bivališča ni potreben, investitor nosi le stroške odstranitve objekta in izgubljen vložek v gradnjo odstranjenega objekta, skupaj 167.000 €. Vendar je ta možnost glede na karakteristike primera A manj verjetna, saj je gradnja sekundarnega bivališča v lokalnem središču redka.

Bistveno je, da so stroški rušitve relativno majhni v primerjavi z ostalimi stroški, ki nastanejo investitorju ob odstranitvi objekta. V primeru, da gre za primarno bivališče, znašajo tako stroški rušitve objekta le slabo desetino stroškov odstranitve. Sama rušitev tako v naboru stroškov ne predstavlja večje postavke, veliko bolj boleča je izguba vloženi sredstev in morebitni stroški nadomestnega bivališča.

Kot korist investitorja v primeru odstranitve objekta je opredeljeno tisto, kar investitor pridobi, ko objekt odstrani, to pa je razlika v tržni vrednosti nepremičnine pred in po odstranitvi objekta. Edino, kar investitor pridobi z odstranitvijo, je zazidljivo zemljišče, ki ni obremenjeno s stroški rušitve – tako so koristi odstranitve v primeru A enake stroškom rušitve objekta, saj se vložek investitorja v rušitev objekta neposredno odraža na tržni vrednosti zemljišča. Seveda je v primeru odstranitve vrednost koristi bistveno manjša od nastalih stroškov – koristi, ki ostanejo investitorju po odstranitvi, predstavljajo le približno desetino stroškov odstranitve. Takšno razmerje je pričakovano, saj je v primeru A edina korist odstranitve – razlika v tržni vrednosti

nepremičnine - majhna glede na vložek investitorja v gradnjo objekta, stroške nadomestnega bivališča in stroške rušitve. Investitor je tako po končani odstranitvi objekta na izgubi v višini približno 250.000 €.

8.6. Analiza stroškov in koristi odstranitve v primeru B

Stroški odstranitve v primeru B enako kot v primeru A obsegajo stroške rušitve objekta in izgubljeni vložek investitorja, niso pa upoštevani stroški nadomestnega bivališča, saj gre v primeru B v večini primerov za sekundarno bivališče. Stroške odstranitve ravno tako kot v primeru A v celoti nosi investitor nedovoljene gradnje, skupaj pa znašajo približno 167.000 €. V primeru, da pa gre tudi v primeru B za primarno bivališče in mora investitor po odstranitvi kupiti nadomestno bivališče, pa se stroški odstranitve izenačijo s stroški odstranitve v primeru A in narastejo na 277.000 €.

Bistveno je, da predstavljajo tudi v primeru B stroški rušitve le 16% vseh stroškov, ki nastanejo investitorju ob odstranitvi objekta.

Koristi odstranitve v primeru B obsegajo enako kot v primeru A razliko v tržni vrednosti nepremičnine pred in po odstranitvi objekta, ta razlika pa dejansko predstavlja stroške odstranitve objekta in znaša 27.000 €.

Iz primerjave med stroški in koristmi odstranitve je razvidno, da znašajo stroški odstranitve v primeru B 167.000 €, koristi pa le 27.000 €, kar predstavlja približno 16% stroškov odstranitve. Investitor je tako po končani odstranitvi objekta na izgubi v višini približno 140.000 €.

8.7. Primerjava stroškov in koristi odstranitve v primeru A in B

Glede na karakteristike primerov A in B lahko privzamemo, da gre v primeru A za primarno bivališče, v primeru B pa za sekundarno bivališče, iz te predpostavke pa izhaja tudi edina razlika v oceni stroškov odstranitve. Tako v primeru A investitorju gradnje ob odstranitvi objekta nastanejo dodatni stroški – stroški nadomestnega bivališča, saj si mora poiskati drugo, nadomestno bivališče. Teh stroškov investitor v primeru B nima, saj je nelegalno gradil sekundarno bivališče – vikend. Iz tega razloga stroški odstranitve v primeru A znašajo 277.000 €, v primeru B pa bistveno manj - 167.000 € oziroma približno 60% stroškov primera A. Tako je bistveno bolj ugodna slika stroškov, ki jih ob odstranitvi nosi investitor v primeru B – nelegalni gradnji vikenda na nezazidljivem območju.

Zanimivo je, da so v obeh primerih stroški rušitve objekta relativno majhni v primerjavi z ostalimi stroški, ki jih ima investitor, saj v obeh primerih ne presegajo petine stroškov odstranitve. Pomembno je tudi, da se investitor največjemu strošku odstranitve – strošku izgubljenega vložka – nikakor ne more izogniti, ta pa znaša vsaj polovico stroškov odstranitve in je poleg tega tudi neodvisen od lokacije gradnje.

Po končani odstranitvi investitorju ostane zemljišče, na katerem je stala črna gradnja. Kljub temu, da gre v primeru A za zazidljivo zemljišče, v primeru B pa za nezazidljivo, je korist investitorja ob odstranitvi objekta enaka v obeh primerih. To je posledica opredelitve koristi odstranitve, saj je korist odstranitve enaka razliki v tržni vrednosti nepremičnine po odstranitvi in pred njo ter tako dejansko predstavlja stroške rušitve, ki pa so v obeh primerih enaki.

V veliki večini stroške odstranitve tako v primeru A kot v primeru B nosi investitor sam. V primeru A sicer obstaja možnost, da vsaj del stroškov nadomestnega bivališča nosi lokalna skupnost. Takšni so npr. primeri, ko je investitor upravičen do dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja. V tem primeru se stroški nadomestnega bivališča porazdelijo med lokalno skupnost in investitorja črne gradnje v razmerju med neprofitno najemnino ter razliko med tržno in neprofitno najemnino, vendar pa so stroški odstranitve še vedno večji v primeru A.

Primerjava končne slike stroškov in koristi odstranitve kaže, da ima investitor v primeru A izgubo v višini 250.000 €, investitor v primeru B pa 140.000 €. Takšna slika je posledica dejstva, da gre v primeru A za gradnjo primarnega bivališča, v primeru B pa za gradnjo počitniškega objekta.

8.8. Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru A

V primeru A investitor gradi nelegalen objekt znotraj urejenega naselja, v lokalnem središču. Tak objekt v večini primerov predstavlja primarno bivališče. Če želi objekt legalizirati, mora plačati približno 26.000 €. Od tega predstavljajo približno 25.000 € stroški, ki bi jih plačal tudi, če bi od vsega začetka gradil legalno in le 1.000 € stroški, ki jih plača zato, ker je gradil nelegalno. V primeru, da je objekt prisiljen odstraniti, so stroški bistveno višji, saj ima poleg stroškov rušitve in izgubljenega vložka v objekt investitor še dodatne stroške zagotovitve nadomestnega bivališča. Stroški odstranitve tako znašajo kar 277.000 €, kar je 10-krat več od stroškov legalizacije.

Po drugi strani je potrebno ob tem upoštevati tudi koristi, ki investitorju nastanejo ob legalizaciji oziroma odstranitvi objekta. Če se investitor odloči za legalizacijo, njegova nepremičnina precej pridobi na tržni vrednosti – približno 137.000 €. Pri tem pa je pomembno dejstvo, da je to korist mogoče realizirati šele ob prodaji objekta, kar pa je ob dejstvu, da gre za primarno bivališče, močno vprašljivo. Koristi, ki investitorju nastanejo ob odstranitvi, predstavljajo razliko v tržni vrednosti nepremičnine pred in po odstranitvi in znašajo 27.000 €. Koristi legalizacije so tako petkrat višje od koristi odstranitve.

Iz gornje primerjave je razvidno, da so koristi investitorja v primeru legalizacije bistveno višje kot stroški, ki jih ima zato, da objekt legalizira. Po legalizaciji ima investitor kljub stroškom legalizacije še vedno dobiček v višini približno 111.000 €. Ob odstranitvi je slika popolnoma drugačna – kljub koristim, ki zmanjšajo stroške odstranitve, je investitor na koncu v izgubi za približno 250.000 €. Zanimivo je, da tudi v primeru, ko investitorju po odstranitvi ni potrebno

poiskati nadomestnega bivališča, investitor v primeru odstranitve utrpel izgubo v višini 140.000 €, saj z ničimer ne more nadomestiti velikih stroškov, ki jih je imel z gradnjo objekta.

Iz zgoraj zapisanega sledi, da je v primeru A za investitorja bistveno bolj smiselno objekt legalizirati kot pa odstraniti, ne glede na dejstvo, da legalizacija predstavlja določene stroške. Ti stroški so poleg tega le minimalno večji kot stroški, ki bi jih investitor imel, če bi gradil legalno. Takšen zaključek podpira tudi praksa, saj investitorji v večini primerov tovrstne nelegalne objekte hitro legalizirajo.

Težave z legalizacijo v primeru A se pojavijo, kadar investitor sam finančno ni sposoben nositi stroškov legalizacije, pa čeprav so ti bistveno manjši kot stroški, ki nastanejo ob odstranitvi. V tem primeru je investitor v težkem položaju, saj je na nepremičnini običajno že vpisana zaznamba črne gradnje, ki med drugim onemogoča prodajo nepremičnine, pa tudi sklenitev hipotekarnega posla, oddajo v najem ali kakršnokoli drugačno poslovanje z nepremičnino. Možnosti, ki jih ima v tem primeru investitor, so naslednje:

- Denar za legalizacijo si izposodi od sorodnikov ali prijateljev ali pridobi kredit, ki ni vezan na vzpostavitev hipoteke na črni gradnji, ter objekt legalizira.
- Sam odstrani nelegalno zgrajeni objekt. S tem se inšpekcijski postopek zaključi, zaznamba črne gradnje se izbriše iz zemljiške knjige. Tako lahko investitor proda zemljišče, na katerem je stal objekt. S tem pridobi tolikšna sredstva, da lahko s pomočjo manjšega hipotekarnega kredita kupi nadomestno bivališče.
- Pridobi kupca, ki se zaveda, da je nepremičnino potrebno legalizirati. S kupcem sklene dogovor o prodaji, kupec objekt legalizira na lastne stroške, prodajna cena nepremičnine pa je zato precej nižja od enake, vendar legalne gradnje. Seveda v tem primeru vse tveganje legalizacije nosi kupec, prodajalec pa vseeno pridobi tolikšna sredstva, da lahko kupi nadomestno bivališče.

8.9. Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru B

V primeru B investitor gradi nelegalen objekt izven urejenega naselja, na nezazidljivem zemljišču. Če želi objekt legalizirati, plača vsaj 85.600 €, lahko pa tudi 115.600 € v primeru, da mu stroškov spreminjanja prostorskega akta ne uspe prevaliti na občino. Strošek se povzpne celo na 143.800 €, kadar je prisiljen dražje odkupiti tudi zemljišče, ki je potrebno za gradnjo poti in komunalnih priključkov. Od tega je le slabih 6.000 € stroškov, ki jih plača zato, ker je gradil nelegalno, vsi ostali stroški bi nastali tudi v primeru, če bi na isti lokaciji želel graditi legalno.

V primeru, da investitor objekt odstrani, je slika stroškov drugačna. Ob predpostavki, da gre za sekundarno bivališče, znašajo stroški odstranitve 167.000 €, saj investitor v primeru B nima stroškov z zagotavljanjem nadomestnega bivališča.

V primeru B ob legalizaciji investitor pridobi koristi v višini približno 175.000 €, korist odstranitve v primeru B pa znaša 27.000 €. Tako je korist legalizacije več kot šestkrat večja kot korist odstranitve. Ravno tako kot v primeru A je korist legalizacije mogoče realizirati le s prodajo nepremičnine, vendar pa v primeru B prodaja ni tako pereča, saj gre za sekundarno bivališče.

Iz gornje primerjave je razvidno, da so koristi investitorja v primeru legalizacije višje kot stroški, ki jih ima zato, da objekt legalizira. Dobiček investitorja po legalizaciji se giblje med 31.200 € in 89.400 €. Ob odstranitvi je slika drugačna – kljub koristim, ki zmanjšajo stroške odstranitve, je investitor na koncu v izgubi za približno 140.000 € - toliko, kot je vložil v gradnjo objekta. Primerjava legalizacije in odstranitve glede na skupne stroške oziroma koristi, ki jih ima investitor, je prikazana v Preglednici 20: Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru B.

Preglednica 20: Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v primeru B

Table 20: Comparison of costs and benefits of legalization and demolition in case B

Primer	Položaj investitorja na koncu procesa
Legalizacija - investitor odkupi zemljišče po ugodni ceni in stroške spremembe prostorskega akta prevali na lokalno skupnost	89.400 €
Legalizacija - investitor stroške spremembe prostorskega akta prevali na lokalno skupnost in zemljišče odkupi po ceni za zazidljivo zemljišče	61.200 €
Legalizacija - investitor odkupi zemljišče po ugodni ceni, a sam plača spremembo prostorskega akta	59.400 €
Legalizacija - investitor odkupi zemljišče po ceni za zazidljivo zemljišče in sam nosi tudi stroške spremembe prostorskega akta	31.200 €
Odstranitev – investitor objekt poruši, po odstranitvi mu ostane kmetijsko zemljišče	-140.000 €

Gornja preglednica jasno pokaže položaj investitorja v posameznem primeru. Investitor je v precej nezavidljivem položaju, še posebej če upoštevamo tudi vsa tveganja, ki so z legalizacijo povezana. Tudi z velikimi dodatnimi stroški, ki jih ima z legalizacijo v primeru, da sam plača vse stroške, ni nujno, da bo objekt uspešno – ali dovolj hitro - legaliziral.

Iz zgoraj zapisanega izhaja, da je tudi v primeru B odstranitev najbolj neugodna možnost. V najslabšem primeru se investitorju lahko celo zgodi, da bo vložil veliko finančnih sredstev v spremembo prostorskega akta, vendar ta ne bo mogoča in bo moral objekt vseeno odstraniti, ali pa bo prostorski akt spremenjen prepozno in bo objekt medtem že odstranila gradbena inšpekcija. Pri tem seveda izgubi ogromno sredstev, saj lahko že plača večino stroškov spremembe prostorskega akta.

Racionalno postopanje investitorja v primeru B bi bilo, da takoj ob uvedbi inšpekcijskega postopka na občini poižve, kakšne so možnosti, da občina na svoje stroške prične s spreminjanjem prostorskega akta. V primeru, da občina namerava spremeniti prostorski akt, je najbolj smiselno, da vloži pobudo za spremembo namembnosti zemljišča. Šele ko je prostorski akt ugodno spremenjen, investitor odkupi zemljišče, potrebno za izgradnjo dovozne poti in komunalnih priključkov. Pri tem pa mora zavleči inšpekcijski postopek, čeprav je malo verjetno, da bi ga lahko zavlekel za tako dolgo obdobje.

V primeru, kadar občina ne namerava sama spreminjati prostorskega akta, se tudi investitorju samemu spremembe ne izplača financirati. V tem primeru ima dve možnosti:

- Najde več črnograditeljev in skupaj z njimi financira spremembo prostorskega akta. Tako stroškov spremembe prostorskega akta ne nosi sam. Seveda pa to ne zmanjšuje tveganja, da zanj ugodna sprememba prostorskega akta ne bo mogoča.
- Čaka do konca inšpekcijskega postopka, medtem pa objekt uporablja. Preden mu inšpekcija objekt prisilno odstrani, ga odstrani sam, saj je takšna odstranitev cenejša.

8.10. Primerjava stroškov in koristi legalizacije in odstranitve primeru A in B

Končno primerjam rezultate vrednotenja stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v obeh primerih. Rezultati so predstavljeni v Preglednici 21: Stroški in koristi legalizacije in odstranitve v obeh primerih.

Preglednica 21: Stroški in koristi legalizacije in odstranitve v obeh primerih

Table 21: Costs and benefits of legalization and demolition in both cases

		Legalizacija [€]			Odstranitev [€]	
Primer A	Stroški	investitor	26.000	26.000	277.000	277.000
		lokalna skupnost	-		-	
	Koristi	investitor	137.000	137.000	27.000	27.000
		lokalna skupnost	-		-	
Primer B	Stroški	investitor	85.600-143.800	115.600 - 143.800	167.000	167.000
		lokalna skupnost	0-30.000		-	
	Koristi	investitor	175.000	175.000	27.000	27.000
		lokalna skupnost	-		-	

Najmanjši stroški nastanejo tistemu investitorju, ki je nelegalno gradil v urejenem naselju in gradnjo legalizira. Tak rezultat je pričakovan, saj investitor, ki gradi v urejenem naselju in ne odstopa bistveno od podobe naselja, lahko objekt kadarkoli legalizira. Stroški, ki pri tem nastanejo, so v veliki meri tisti, da bi nastali tudi v primeru, da bi že od vsega začetka gradil legalno. Pri tem ni zanemarljivo, da tak investitor ob legalizaciji ne bremeni lokalne skupnosti, ampak vse stroške nosi sam.

Po drugi strani največji stroški nastanejo investitorju, ki je gradil nelegalno v urejenem naselju, pa objekt odstrani. Tudi takšen rezultat je pričakovan, saj investitor v primeru A izgubi primarno bivališče, v katerega je vložil veliko finančnih sredstev.

Med tema dvema skrajnostma se nahajajo stroški, ki nastanejo ob legalizaciji ali odstranitvi objekta izven urejenega naselja. Zanimivo je, da so si ti stroški po svoji višini zelo podobni, čeprav so sestavljeni iz popolnoma neodvisnih postavk. Pomembno je tudi, da so stroški legalizacije objekta izven naselja še vedno manjši od stroškov odstranitve.

Slika koristi je drugačna. Koristi so v obeh primerih bistveno večje ob legalizaciji, ob odstranitvi objektov pa so v obeh primerih enake, saj predstavljajo povečanje tržne vrednosti nepremičnine zaradi opravljene rušitve. Razlika v višini koristi med primeroma predstavlja razliko med legalizacijo objekta na zazidljivem in legalizacijo objekta na kmetijskem zemljišču. V drugem primeru investitor ob legalizaciji dobi dodatno premijo zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča v zazidljivo.

Za oba primera velja, da je korist mogoče udejaniti le s prodajo nepremičnine, ki pa je vsaj v primeru legalizacije glede na karakteristike obeh primerov v primeru A bistveno manj verjetna kot v primeru B.

V Preglednici 18: Izguba oziroma dobiček po končani legalizaciji oziroma odstranitvi v primeru A in primeru B je predstavljena slika stanja po končanih postopkih legalizacije oziroma odstranitve. Iz preglednice je razvidno, da je seveda najbolj ugodna legalizacija objekta v urejenem naselju, ki je poleg tega tudi najhitrejša in najbolj enostavna. Le malo manjši dobiček ima lahko tudi investitor nelegalne gradnje izven naselja, vendar le v primeru, da jo uspe legalizirati ob zanj zelo ugodnih pogojih – v tem primeru ima lokalna skupnost izgubo v višini 30.000 €. Če investitor ne prevali stroškov na lokalno skupnost, je njegov dobiček odvisen od možnosti odkupa zemljišča za dovozno pot in komunalne priključke – njegov dobiček se giblje med 31.000 € in 60.000 €. V primeru odstranitve sicer manj izgubi investitor v primeru B, vendar pa je tudi v tem primeru izguba precejšnja. Razlog je visokem vložku v gradnjo objekta, ki ga investitor izgubi z odstranitvijo objekta in ki je neodvisen od lokacije gradnje.

Zanimivo je, da je investitor manj v izgubi v primeru, da odstrani objekt izven urejenega naselja, kot v primeru, da odstrani objekt, zgrajen v urejenem naselju. Razlog je predvsem v karakteristikah posameznega primera, saj v primeru A predpostavljamo, da gre za primarno

bivališče, ki ga mora investitor ob odstranitvi objekta nadomestiti, s tem pa mu nastane dodatnih 110.000 € stroškov. V primeru, da nadomestnega bivališča ne potrebuje, so stroški odstranitve v obeh primerih enaki.

Rezultati gornje primerjave so za investitorja nelegalne gradnje izven urejenega naselja na prvi pogled zelo ugodni. Vendar pa je pri presoji rezultatov potrebno upoštevati naslednje:

1. investitor gradnje izven urejenega naselja nima nikakršnega zagotovila, da bo legalizacija kljub velikim stroškom uspešna ali dovolj hitra, da mu objekta ne bo odstranil gradbeni inšpektor;
2. v primeru gradnje v urejenem naselju so zaradi karakteristik primera v sklopu stroškov odstranitve upoštevani tudi stroški nadomestnega bivališča, ki v primeru gradnje izven urejenega naselja niso bili upoštevani.

8.11. Analiza stroškov in koristi legalizacije in odstranitve glede na lokacijo črne gradnje v oziroma izven urejenega naselja

Izbrana primera predstavljata realna primera gradnje stanovanjske hiše v oziroma izven urejenega naselja. Za ugotavljanje, kako lokacija gradnje vpliva na stroške legalizacije in odstranitve, je potrebno definirati, kateri izmed stroškov in koristi so odvisni od lokacije, nato pa opredeliti možen vpliv posameznega lokacijsko odvisnega stroška na skupne stroške odstranitve oziroma legalizacije.

Stroški legalizacije in odstranitve, odvisni od lokacije gradnje, so naslednji:

- nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora,
- komunalni prispevek,
- izvedba priključkov na javno komunalno omrežje
- stroški nadomestnega bivališča.

Korist, ki je delno lahko odvisna od lokacije, je tržna vrednost nepremičnine.

- Vpliv lokacije na nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo

Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo se izračuna na podlagi Uredbe o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila, podrobneje je postopek izračuna predstavljen v poglavju 3.1.2. Stroški nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora. Lokacija gradnje se pojavi v dodelitvi točk T1 zaradi namenske rabe prostora ter v dodelitvi točk T3, ki predstavljajo vpliv varovanega območja na strošek nadomestila. Skupna razlika v doseženih točkah med gradnjo znotraj in izven urejenega naselja tako znaša 140 točk. Vendar pa se lokacija gradnje posredno pojavi tudi v dveh faktorjih in sicer F6 in F7. Ta dva faktorja znašata v primeru A 1,0, v primeru B pa 1,3 in 1,5. Tako je skupna razlika v doseženih točkah med obema primeroma približno 720 točk, kar predstavlja razliko 3.000 € v korist gradnje v urejenem naselju. Vendar je potrebno poudariti, da predstavlja

strošek nadomestila le majhen del stroškov legalizacije - približno 3%. Tako je vpliv stroška nadomestila na stroške legalizacije gradnje zanemarljiv.

➤ Vpliv lokacije na višino komunalnega prispevka

Komunalni prispevek je prispevek, katerega način izračuna in posledično višino določi občina sama. Lahko bi bil oblikovan kot funkcija lokacije gradnje, vendar je v občini Cerklje na Gorenjskem oblikovan glede na naselje, v katerem se gradnja nahaja in ne glede na oddaljenost od urejenega naselja, cene pa so oblikovane tako, da je razlika med posameznimi naselji zanemarljiva. Tako je vpliv lokacije nedovoljene gradnje na stroške legalizacije preko plačila komunalnega prispevka zanemarljiv.

Tudi v primeru, da bi občina obračunavala komunalni prispevek na drugačen način, vpliv lokacije gradnje na višino komunalnega prispevka ne bi mogel biti izjemno velik, sam strošek komunalnega prispevka pa ne predstavlja bistvene postavke stroškov legalizacije.

➤ Vpliv lokacije na višino stroškov priključkov na javno komunalno omrežje

Strošek gradnje komunalnih priključkov je močno odvisen od oddaljenosti nedovoljene gradnje od skupne komunalne infrastrukture, hkrati pa ti stroški predstavljajo eno večjih stroškovnih postavk legalizacije, tako v primeru A kot v primeru B. Stroške priključevanja na komunalno infrastrukturo z izjemo kanalizacije lahko opredelimo tudi kot vsoto stroškov v primeru gradnje v urejenem naselju in stroškov, ki nastanejo zaradi daljših komunalnih priključkov v primeru B. Tako lahko z enostavnim izračunom ugotovimo, koliko stane dolžinski meter posamezne vrste infrastrukture. Strošek izgradnje dolžinskega metra infrastrukture je predstavljen v Preglednici 22: Strošek izgradnje dolžinskega metra priključnih vodov komunalne infrastrukture.

Preglednica 22: Strošek izgradnje dolžinskega metra priključnih vodov komunalne infrastrukture

Table 22: Building costs of 1 m of infrastructure

Priključek	Ocenjen strošek izgradnje [€/m]
dovozna cesta (makadam)	125,00
elektrika	40,00
vodovod	125,00
Skupaj	290,00

Iz tabele je razvidno, kako naraščajo stroški izgradnje komunalnih priključkov z oddaljenostjo objekta od skupnih komunalnih vodov in javne ceste¹⁷. K temu strošku pa lahko prištejemo še strošek odkupa zemljišča za dovozno pot in komunalne priključke, saj je za vsak dolžinski meter infrastrukture potrebno odkupiti 3 m² zemljišča. Pri ceni zemljišča 3 €/m² to sicer ni veliko – 9 € na dolžinski meter, vendar stroški lahko močno narastejo v primeru, ko je investitor prisiljen

¹⁷ Edini strošek, ki ne narašča z oddaljenostjo, je strošek izgradnje MČN, ki ni odvisen od lokacije objekta.

odkupiti zemljišče po višji ceni, npr. 50 €/m². V tem primeru znaša strošek odkupa zemljišča na dolžinski meter infrastrukture že 150 €, skupni stroški pa se povzpnejo na kar 440 € na dolžinski meter infrastrukture. Ta vpliv je razviden tudi iz primerjave stroškov izvedbe komunalnih priključkov v primeru A in primeru B, saj je razlika med stroški kar 55.000 € v korist gradnje v urejenem naselju, če pa k temu prištejemo še strošek odkupa zemljišča za priključke in dovozno pot, pa je lahko tudi 85.000 € in več. Iz tega razloga pa lahko te stroške močno znižamo, če gradimo blizu javne infrastrukture. Tako bi lahko ob upoštevanju stroškov izvedbe priključkov v dolžini 20 m namesto 200 m stroške legalizacije v primeru B znižali celo za 45%. Izvedba priključkov na javno komunalno omrežje je tako bistvena pri določanju vpliva lokacije na višino stroškov legalizacije nedovoljene gradnje.

➤ Vpliv lokacije na stroške nadomestnega bivališča ter koristi legalizacije in odstranitve

Stroški nadomestnega bivališča ter koristi legalizacije in odstranitve so na lokacijo vezani zaradi dejstva, da je od lokacije odvisna tržna vrednost nepremičnine. Vendar pa je to odvisnost izredno težko matematično opredeliti.

Od lokacije so neposredno odvisni stroški nadomestnega bivališča. Bolj kot je nadomestno bivališče oddaljeno od lokalnih centrov, nižji je strošek nakupa. Vendar pa prihranek pri nakupu pomeni hkrati tudi povečanje stroškov življenja, saj je nujno potrebno lastno prevozno sredstvo, večji so stroški prevoza, ipd.

Odvisnost koristi odstranitve oziroma legalizacije od lokacije ni tako zelo očitna. Vzrok je predvsem potrebno iskati v definiciji koristi, saj je korist opredeljena kot razlika v tržni vrednosti nepremičnin pred in po legalizaciji oziroma rušitvi. Tako je v primeru odstranitve objekta korist popolnoma neodvisna od lokacije, saj dejansko predstavlja stroške rušitve. V primeru legalizacije sicer zveza med lokacijo in koristjo legalizacije obstaja, vendar pa ni enostavna. Ločiti je namreč potrebno med razliko v tržni vrednosti nepremičnine, ki je odvisna od lokacije, ter tisto razliko, ki je odvisna od namembnosti zemljišča pred legalizacijo. V primeru, da bi bilo zemljišče v primeru B zazidljivo, bi bilo vredno približno 30.000 €, korist legalizacije v primeru B pa bi se znižala na 145.000 €, kar je povsem primerljivo s koristjo legalizacije v primeru A, ki znaša 137.000 €.

Zaključek, ki se ponuja, je, da strošek nadomestnega bivališča pada z oddaljenostjo od urejenega naselja. V primeru koristi legalizacije in odstranitve pa je potrebno ugotoviti, da korist odstranitve ni odvisna od lokacije, korist legalizacije pa deloma je, vendar pa je to odvisnost težko matematično opredeliti.

➤ Zaključek

Iz zgoraj zapisanega sledi, da stroški legalizacije z oddaljenostjo od urejenega naselja naraščajo, največjo postavko v stroških legalizacije, ki so odvisni od lokacije gradnje, pa predstavljajo stroški izvedbe komunalne infrastrukture. Po drugi strani stroški odstranitve z

oddaljenostjo od naselij padajo zaradi nižjih cen nadomestnih bivališč, kadar jih je potrebno zagotoviti. V primeru, da nadomestnega bivališča ni potrebno zagotoviti, so stroški odstranitve neodvisni od lokacije. Ravno tako so od lokacije neodvisne koristi odstranitve, medtem ko je odvisnost koristi legalizacije od lokacije izredno težko opredeliti.

8.12. Analiza stroškov in koristi legalizacije in odstranitve glede na nosilca

Odločitev investitorja nedovoljene gradnje, kaj bo storil ob uvedbi inšpekcijskega postopka, je v največji meri odvisna od tega, kdo bo plačnik stroškov in hkrati upravičenec do koristi legalizacije oziroma odstranitve ter seveda sama višina stroškov in koristi. Bistveno je, da v primeru gradnje znotraj urejenega naselja tako stroške kot tudi koristi v celoti nosi investitor črne gradnje, v primeru gradnje izven urejenega naselja pa ni nujno tako.

Investitor črne gradnje izven urejenega naselja v celoti zagotovo nosi stroške odstranitve ter uživa koristi odstranitve in legalizacije. Možno pa je, da investitor del stroškov legalizacije – stroške spremembe prostorskega akta - prevali na lokalno skupnost. Dopuščanje takšnega postopanja s strani lokalne skupnosti je izredno sporno iz več razlogov:

- za uveljavitev ozkih zasebnih interesov črnograditelja posredno plačajo vsi prebivalci lokalne skupnosti,
- nepravilno je do tistih, ki so gradili legalno,
- v primeru gradnje počitniškega objekta investitor običajno poišče lokacijo s posebnimi estetskimi vrednotami, z gradnjo pa posledično povzroči veliko družbeno škodo,
- takšna legalizacija dolgoročno spodbuja črne gradnje.

Pri tem je potrebno poudariti, da tudi v primeru, kadar investitor gradnje izven urejenega naselja sam nosi vse stroške legalizacije, predstavlja takšna legalizacija še vedno spodbudo za druge potencialne črnograditelje, pa tudi nastala družbena škoda ni nič manjša. Takšna legalizacija je zato smiselna le v primeru, kadar je lokacija, na kateri se nahaja črna gradnja, v dolgoročnem planu lokalne skupnosti predvidena za pozidavo. V primeru, da nelegalno zgrajen objekt sodi v takšno območje in da se prostorski akt spreminja za neko večje območje, pa je seveda nesmotrno pričakovanje, da bo stroške za celotno širitev naselja nosil le investitor nelegalno zgrajenega objekta. V tem primeru je legitimno, da jih nosi investitor nelegalne gradnje le v sorazmernem delu ali pa da jih v celoti nosi lokalna skupnost.

8.13. Primerjava stroškov legalizacije črne gradnje v primerjavi s stroški legalne gradnje na podobni lokaciji

V primeru A investitor gradi na zazidljivem zemljišču znotraj naselja. Prihranki, ki jih ima zato, ker gradi nelegalno, so predvsem taki, ki jih (sicer z zamudo) plača ob legalizaciji. Poleg tega pa ima zaradi legalizacije v primerjavi z legalno gradnjo za približno 1.000 € dodatnih stroškov.

V primeru B pa investitor gradi na nezazidljivem zemljišču izven naselja. Dodatni stroški, ki mu nastanejo ob legalizaciji predmetne gradnje, se ravno tako ne razlikujejo bistveno od stroškov, ki bi nastali, če bi želel legalno graditi na isti lokaciji. V tem primeru bi ravno tako moral spremeniti prostorski akt, napeljati komunalno infrastrukturo in podobno. Iz tega razloga je tovrstna primerjava nesmiselna. Smiselno pa je primerjati stroške investitorja ob legalizaciji gradnje na nezazidljivem zemljišču izven urejenega naselja in stroške legalne gradnje na podobni lokaciji, ki pa je zazidljiva.

Če črno gradnjo izven urejenega naselja (primer B) primerjamo z legalno gradnjo na podobni, a zazidljivi, lokaciji, ugotovimo, da ima investitor gradnje na kmetijskem zemljišču na začetku precejšen prihranek zaradi poceni nakupa zemljišča. Glede na okvirne tržne cene investitor namesto na primer 30.000 €, kolikor bi odštél za zazidljivo parcelo na podobni lokaciji, za zemljišče odšteje le 1.800 €. Vendar pa ima investitor ob legalizaciji velike dodatne stroške. Tako dodatno (v primerjavi z legalno gradnjo na podobni lokaciji) nedvomno plača stroške nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, stroške odkupa zemljišča za dovozno pot in komunalne priključke, večje stroške izgradnje komunalnih priključkov zaradi večje oddaljenosti od skupne komunalne infrastrukture ter morebitno globo zaradi nelegalne gradnje, lahko pa se mu zgodi, da nosi tudi stroške spreminjanja prostorskega akta. Če izhajamo iz stroškov, ocenjenih v poglavju 5.2 *Primer B – nelegalna gradnja objekta v komunalno neopremljenem območju, ki je izven poselitvenih območij in nanje ne nalega*, znašajo dodatni stroški, ki jih ima investitor zato, ker je gradil nelegalno, po grobi oceni med 60.000 € in 90.000 €. To pomeni, da tudi v primeru, ko lokalna skupnost nosi stroške spremembe prostorskega akta in investitor poceni odkupi tudi zemljišče, potrebno za izgradnjo dovozne poti in komunalnih priključkov, investitor zato, ker je gradil nelegalno, ne prihrani, ampak ima za približno 32.000 € stroškov več kot če bi gradil legalno na podobni lokaciji, seveda v bližini komunalne infrastrukture. Kakor hitro pa je investitor od komunalne infrastrukture v obeh primerih enako oddaljen, pa se razlika zmanjšuje in ob ugodnih pogojih legalizacije lahko celo pride do absurdne situacije, da je legalizacija cenejša od legalne gradnje na podobni lokaciji. Primerjava med legalno in legalizirano gradnjo je predstavljena v spodnji Preglednici 23: Prikaz stroškov legalizacije gradnje izven urejenega naselja v primerjavi z legalno gradnjo na podobni, a zazidljivi, lokaciji.

Preglednica 23: Prikaz stroškov legalizacije gradnje izven urejenega naselja v primerjavi z legalno gradnjo na podobni, a zazidljivi, lokaciji

Table 23: Costs of building legalization outside settlement in comparison with costs of building legally in a similar location, which is earmarked for development

Legalno [€]	Element	Legalizirano [€]
30.000	nakup zemljišča	1.800
ni potreben	nakup zemljišča za dovozno pot	1.800-30.000
je ni	sprememba PA	30.000 ¹⁸

¹⁸ Te stroške lahko investitor v nekaterih primerih prevali na lokalno skupnost.

Legalno [€]	Element	Legalizirano [€]
ga ni	nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	3.800
je ni	globa	250
10.000	izgradnja komunalnih priključkov	65.000
40.000	Skupaj	102.650-130.850

Iz zgornje tabele je razvidno, da lahko investitor v primeru, da že od začetka gradi legalno, v primerjavi s kasnejšo legalizacijo precej prihrani. Višina prihranka je odvisna predvsem od tega, kje gradi. Če gradi na sicer zazidljivi lokaciji blizu skupne komunalne infrastrukture, a izven lokalnega središča, so prihranki večji, saj pridobi zemljišče po bolj ugodni ceni kot so cene v lokalnem središču, ostali stroški pa so podobni kot pri investitorju v primeru A. V primeru, da sprva gradi nelegalno in kasneje legalizira, gradnja pa je locirana na nezazidljivem zemljišču, pa nastanejo dodatni stroški, na katere investitor ne more vplivati. Ti stroški so povezani predvsem s spreminjanjem prostorskega akta, pa tudi z dražjimi komunalnimi priključki in odkupovanjem dodatnega zemljišča za dovoz in komunalne priključke.

9 REZULTATI Z UPOŠTEVANJEM ČASOVNE DIMENZIJE

Rezultati, predstavljeni v prejšnjih poglavjih, so pridobljeni brez upoštevanja ekonomskega principa sedanje vrednosti denarja. Literatura (Krugman, Wells, 2009) princip sedanje vrednosti denarja preprosto opredeli kot dejstvo, da vrednost ene denarne enote, ki jo dobimo danes, ni enaka vrednosti ene denarne enote, ki jo dobimo čez eno leto. Razlika je v obrestni meri, ki jo zaračunamo za denar oziroma moramo plačati, če si denar izposodimo. Lah in Ilič v svojem delu Temelji ekonomije menita, da je diskontna stopnja, ki jo je potrebno uporabiti za preračun dohodka na današnjo vrednost, enaka obrestni meri centralne banke, sedanjo vrednost dohodka pa ob predpostavki, da se diskontna stopnja ne spreminja, izračunamo po enačbi

$$SV = \frac{V}{(1 + i)^t}$$

kjer je

SV	...	sedanja vrednost,
V	...	vrednost,
i	...	letna diskontna stopnja,
t	...	število let.

V mojem primeru za letno diskontno stopnjo privzamem letno obrestno mero Banke Slovenije za posojila s fiksno obrestno mero za dobo od 1 do 5 let višine do 1 mio € nefinančnim družbam na datum 31.05.2011. Letna diskontna stopnja tako znaša 6,25%, za posamezno časovno obdobje pa lahko izračunamo diskontni faktor po enačbi

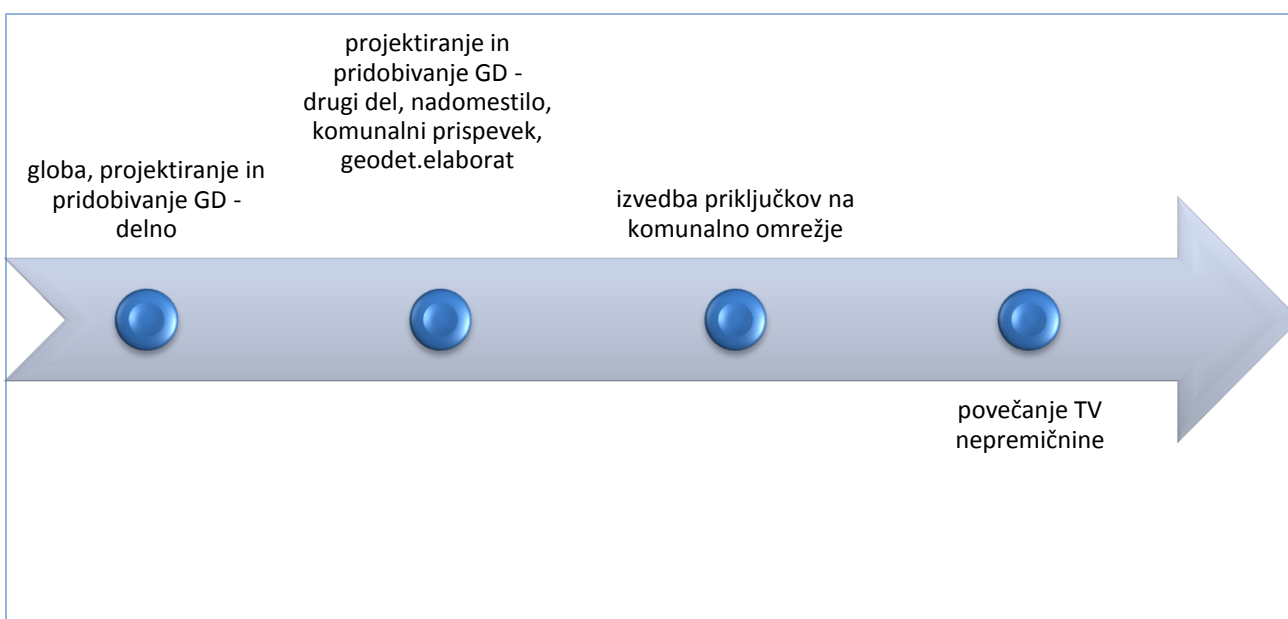
$$D = (1 + i)^t$$

kjer je

i	...	diskontna stopnja za eno časovno obdobje,
t	...	število časovnih obdobj.

Za preračun rezultatov v primeru A in primeru B je potrebno najprej opredeliti, v kakšnem časovnem sosledju si bodo sledili finančni dogodki, nato pa s pomočjo letne diskontne stopnje te dogodke preračunati na sedanjo vrednost. Primerjava rezultata z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja pove, kolikšen je vpliv časovne komponente na dejansko višino stroškov oziroma koristi.

V primeru A je proces legalizacije relativno kratek in enostaven, zaključi se v približno 9 mesecih. Sosledje dogodkov je najlaže predstaviti s pomočjo časovne premice. Časovno zaporedje stroškov in koristi je tako prikazano s časovno premico na Sliki 2: Časovna premica stroškov in koristi v primeru A.



Slika 2: Časovna premica stroškov in koristi v primeru A

Figure 2: Timeline of costs and benefits in case A

Analiza stroškov in koristi legalizacije v primeru A ob upoštevanju časovnega poteka dogodkov je skupaj z rezultati predstavljena v Preglednici 24: Stroški in koristi v primeru A z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja.

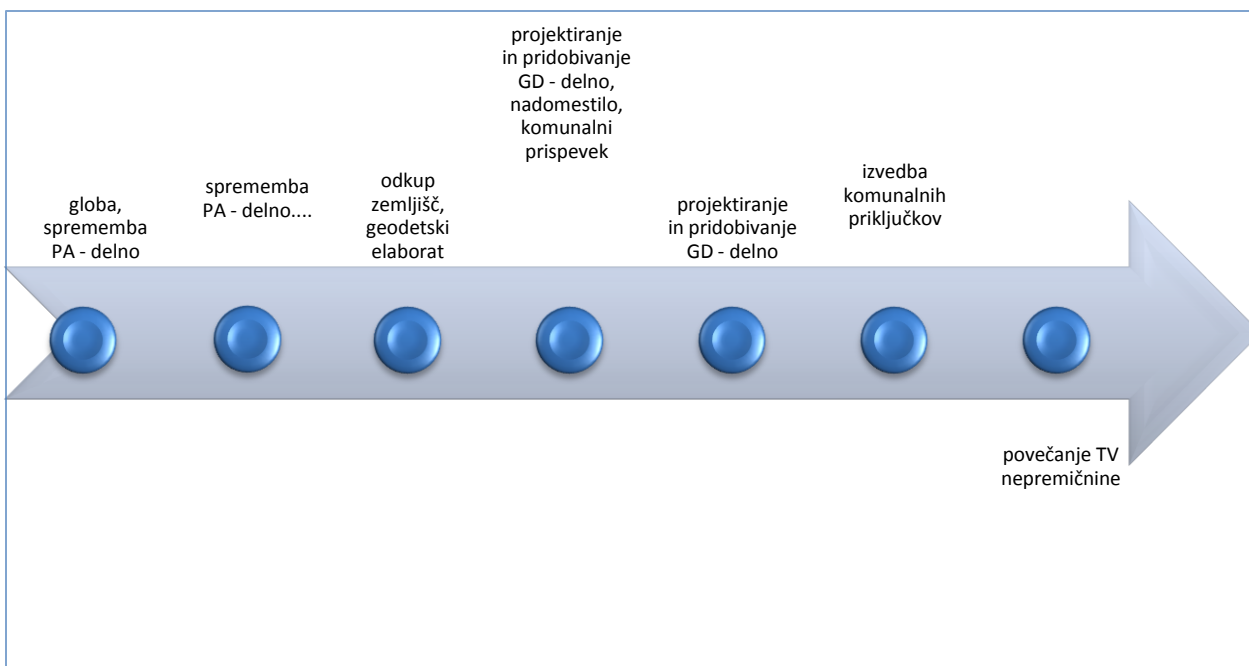
Preglednica 24: Stroški in koristi v primeru A z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja

Table 24: Costs and benefits in case A with or without considering time value of money principle

čas	Diskontni faktor	Stroški	Diskontirani stroški	Koristi	Diskontirane koristi
[mesec]		[€]	[€]	[€]	[€]
0	1,0051	4.375,00	4.352,95	0,00	0,00
3	1,0153	11.225,00	11.056,15	0,00	0,00
6	1,0308	10.300,00	9.992,47	0,00	0,00
9	1,0465	0,00	0,00	137.000,00	130.910,31
Skupaj		25.900,00	25.401,58	137.000,00	130.910,31
Razlika brez upoštevanja principa sedanje vrednosti:				111.100,00 €	
Razlika z upoštevanjem principa sedanje vrednosti:				105.508,74 €	

Iz preglednice je razvidno, da upoštevanje principa časovne vrednosti denarja ne vpliva bistveno na rezultate. To je posledica dejstva, da je v primeru A legalizacija hitra, posledično pa diskontiranje denarja na sedanjo vrednost nima tolikšnega vpliva na rezultat. Kljub temu pa je razvidno, da upoštevanje tega principa zmanjša pričakovane koristi investitorja. Takšen rezultat je pričakovan, saj mora investitor večino stroškov poravnati pred legalizacijo, koristi pa realizira šele po njej.

V primeru B ima upoštevanje principa časovne vrednosti denarja večji vpliv, saj v tem primeru legalizacija zaradi spremembe prostorskih aktov, ki je zanjo potrebna, ne more biti tako hitra kot v primeru A. Predvidevam, da investitor pridobi gradbeno dovoljenje v petih letih po pričetku postopka legalizacije, koristi pa realizira pol leta kasneje. Ravno tako kot investitor v primeru A mora po pridobitvi gradbenega dovoljenja izvesti še priključke na komunalno omrežje, vendar pa to zaradi dolžine priključkov traja dlje. Na Sliki 3: Časovna premica stroškov in koristi v primeru B je predstavljena časovna premica stroškov in koristi, ki nastanejo v primeru B.



Slika 3: Časovna premica stroškov in koristi v primeru B

Figure 3: Time line of costs and benefits in case B

Analiza stroškov in koristi legalizacije v primeru B ob upoštevanju principa sedanje vrednosti denarja je skupaj z rezultati predstavljena v Preglednici 25: Stroški in koristi v primeru B z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja.

Preglednica 25: Stroški in koristi v primeru B z in brez upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja
Table 25: Costs and benefits in case B with or without considering time value of money principle

čas	Diskontni faktor	Stroški	Diskontirani stroški	Koristi	Diskontirane koristi
[let]		[€]	[€]	[€]	[€]
0	1,0000	15.250,00	15.250,00	0,00	0,00
1	1,0625	15.000,00	14.117,65	0,00	0,00
4	1,2744	30.500,00	23.932,28	0,00	0,00
4,5	1,3137	13.425,00	10.219,60		0,00
5	1,3541	4.625,00	3.415,60	0,00	0,00
5,5	1,3958	65.000,00	46.569,78	175.000,00	125.380,18
Skupaj		143.800,00	113.504,91	175.000,00	125.380,18
Razlika brez upoštevanja principa sedanje vrednosti:					31.200,00 €
Razlika z upoštevanjem principa sedanje vrednosti:					11.875,27 €

Iz preglednice je razvidno, da je v primeru B vpliv časovne komponente na končni rezultat legalizacije za investitorja veliko večji. Tako kot koristi se sicer zaradi upoštevanja principa sedanje vrednosti denarja zmanjšajo tudi stroški, vendar pa je to zmanjšanje bistveno manjše kot zmanjšanje koristi. Medtem, ko se stroški zmanjšajo za približno 21%, so koristi manjše za približno 28%. Ravno tako kot v primeru A je to posledica dejstva, da investitor koristi realizira šele po legalizaciji oziroma potem, ko je že plačal vse stroške.

Iz gornjih izračunov je razvidno, da ima časovna komponenta lahko velik vpliv na rezultat legalizacije za investitorja. Bistveno je, da v obeh primerih investitor svojo korist realizira šele po plačilu vseh stroškov, vendar v primeru A to ni tako pomembno, saj je postopek legalizacije relativno hiter, posledično pa vpliv časovne komponente ni tolikšen – upoštevanje časovne dimenzije investitorju v primeru A končni dobiček zmanjša le za približno 5%. V primeru B je slika drugačna. Enako kot investitor A tudi investitor v primeru B koristi realizira šele po plačilu vseh stroškov, vendar pa te koristi zaradi dolgotrajnosti postopka legalizacije nastopijo bistveno kasneje. Tako upoštevanje časovne razporejenosti stroškov in koristi investitorju v primeru B zmanjša končni dobiček za več kot 60%.

10 VLOGA DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI PRI REŠEVANJU PROBLEMATIKE NELEGALNIH GRADENJ

Država in lokalne skupnosti so pri reševanju problematike črnih gradenj ključni akterji, ki pa se svoje vloge premalo zavedajo. Vloga države pri reševanju problematike nelegalnih gradenj je trenutno predvsem represivna, čeprav bi država lahko z ustreznimi ukrepi bistveno pripomogla k izboljšanju stanja in preprečevanju nastanka novih črnih gradenj. Lokalne skupnosti pa v večini primerov pri reševanju tovrstne problematike sploh ne sodelujejo oziroma sodelujejo le posredno, s pripravo in sprejemanjem prostorskih aktov. V nadaljevanju so podani predlogi za zmanjševanja nastanka novih in hitrejšo sanacijo obstoječega stanja na tem področju.

Država bi največje učinke preprečevanja oziroma zmanjševanja nastanka črnih gradenj dosegla z zagotavljanjem kontinuitete predpisov na področju graditve in urejanja prostora. Sedanji trend hitrega spreminjanja predpisov o graditvi namreč močno prispeva k splošni neosveženosti prebivalstva v zvezi z omejitvami pri gradnji objektov, s tem pa k povečanemu številu nedovoljenih gradenj.

Med potencialno pomembne ukrepe, ki bi posredno lahko prispevali k zmanjševanju novonastalih črnih gradenj, je potrebno šteti tudi obdavčenje nepremičnin. Z ustreznim obdavčenjem bi država lahko neposredno ali posredno vplivala na nastanek črnih gradenj. Tako bi lahko določila, da je davek za črne gradnje višji od davka za legalno zgrajene objekte. Posredno pa bi lahko vplivala na način, da bi bolj obremenila lastnike praznih stanovanj, ki jih je po podatkih Statističnega urada RS v Sloveniji približno 175.000¹⁹. S tem bi spodbudila njihovo prodajo, povečana ponudba bi vodila v nižje cene stanovanjskih nepremičnin, tako pa bi stanovanja postala cenovno dostopnejša za skupino črnograditeljev, ki nelegalno gradi iz ekonomskih vzrokov.

Lokalna skupnost, posredno pa tudi nosilci urejanja prostora, bi k zmanjšanju števila novonastalih nelegalnih gradenj bistveno prispevala z oblikovanjem jasnih, kratkih in nedvoumih prostorskih aktov, ki jih ne bi prepogosto spreminjali. Sedanja praksa nekaterih lokalnih skupnosti, da vedno znova spreminjajo prostorske akte na način, ki omogoča legalizacijo črnih gradenj, je sporna. Takšno postopanje je s stališča prostorskega planiranja nestrokovno, bodočim investitorjem pošilja popolnoma napačen signal, poleg tega pa je do prebivalcev, ki so gradili legalno, povsem nepravilno. Z oblikovanjem dolgoročnih načrtov izrabe prostora, ki jih ne bi spreminjale, bi lokalne skupnosti zagotovile jasna pravila, ki jih je potrebno pri načrtovanju gradnje upoštevati.

¹⁹ Podatek je pridobljen na spletni strani Statističnega urada RS in velja na dan 1.1.2011, pri številki pa je potrebno upoštevati, da so sem všteta tudi stanovanja brez osnovne infrastrukture, stanovanja za počitniški namen ter navidezno prazna stanovanja. Ob upoštevanju teh popravkov je po oceni Statističnega urada RS v Sloveniji približno 80.000 praznih stanovanjskih enot.

Po drugi strani pa prostorski akti ne bi smeli pretirano omejevati rabe prostora in arhitekture objektov, temveč bi morali zagotavljati prostor tudi za vrtičkarska območja, naselja vikend hišic, stanovanjske objekte z izjemno arhitekturo, ipd. Tako bi omogočili širok spekter izrabe prostora, ki pa bi vseeno potekal v okviru predpisov.

Pomembno preventivno vlogo pri preprečevanju nastanka črnih gradenj ima informiranje javnosti, saj dostopnost do pravilnih in popolnih informacij v zvezi z gradnjo črno gradnjo velikokrat prepreči. Trenutno večjih aktivnosti v zvezi z informiranjem javnosti na državnem nivoju ni, na lokalnem nivoju pa je pristop k problematiki povsem odvisen od politike lokalne skupnosti. Informiranje javnosti o problematiki črnih gradenj in predpisih o graditvi bi poleg neposrednega učinka pripomoglo tudi k povečanju legitimnosti predpisov o graditvi v zavesti državljanov, s tem pa posredno k zmanjšanju števila črnih gradenj.

Pri reševanju problematike obstoječih nelegalnih gradenj ima po sedanji ureditvi daleč največjo vlogo država, lokalne skupnosti pa je nimajo. V delu, ki zadeva urejanje prostora, bi bilo potrebno za hitrejšo sanacijo obstoječega stanja povečati vlogo lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti imajo namreč skladno z zakonsko ureditvijo pristojnost načrtovanja prostorskega razvoja in opravljanja nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov, vendar pa pristojnost nadzora na tem področju večinoma prelagajo na državo. Z uskladitvijo dejanske vloge lokalnih skupnosti na področju urejanja prostora s predpisano, bi lahko nadzor nad t.i. enostavnimi objekti in posegi v prostor prevzele lokalne skupnosti, s tem pa bi se lokalni nadzor nad rabo prostora povečal. S tem bi po eni strani razbremenili državne inšpekcijske službe nadzora, ki ni v javnem interesu, hkrati pa bi bil nadzor nad samim prostorom zagotovo boljši.

Naloga države pri reševanju problematike obstoječih črnih gradenj je predvsem v odpravi tistih anomalij v predpisih o graditvi, ki omogočajo, da je črna gradnja v nekaterih primerih ekonomsko bolj upravičena od legalne gradnje. Tako bi bilo potrebno predvsem revidirati globe, predpisane za nelegalno gradnjo ter višino nadomestil za degradacijo in uzurpacijo. S primernim povečanjem obeh stroškov bi postala nelegalna gradnja v vseh primerih ekonomsko neupravičena, kar pa bi pomembno prispevalo tako k zmanjševanju števila novonastalih črnih gradenj kot tudi k pravičnosti sistema predpisov o graditvi.

Dodatno bi bilo potrebno v predpise ustrezno umestiti pojem legalizacije na način, ki bi zajemal vse posebnosti legalizacije objekta v primerjavi z legalno gradnjo. Tako bi bilo predvsem potrebno določiti, na kakšen način investitor izkazuje, da legalizirani objekt izpolnjuje predpisane bistvene zahteve za objekte, navedene v 9. členu ZGO-1. Sedanja zakonska ureditev namreč pojma »legalizacija« sploh ne opredeljuje, še manj pa določa pogoje zanjo.

Država, pa tudi gospodarske družbe, bi poleg tega lahko še bolj omejile poslovanje in razpolaganje s črno gradnjo. Sedaj veljavna ureditev takšne omejitve predvideva predvsem za gradnje, v zvezi s katerimi tečejo inšpekcijski postopki, kar pa ni dovolj. Gospodarske družbe in tudi državni organi bi morali sami ugotavljati, ali je objekt zgrajen skladno s predpisi, ter ustrezno

ukrepati. Tako bi se morala legalnost gradnje nujno ugotavljati pred odločanjem o hipotekarnem kreditu, kakršnikoli subvenciji, priključevanju na vse vrste komunalne infrastrukture, nakupu, zavarovanju in podobno. Takšen ukrep bi negativno vplival tako na obstoječe črne gradnje kot tudi na nastanek novih.

Pomemben vidik obravnave nelegalnih objektov je socialna komponenta nedovoljene gradnje. Represivna vloga države je v primerih, kadar črna gradnja predstavlja edino bivališče oseb, omejena s socialno vlogo države in varstvom človekovih pravic, vendar pa ta omejitev ni nikjer opredeljena, še manj pa razrešena. Posledica takšne neurejenosti pa je bistveno manjša učinkovitost države pri izvajanju nadzora nad nelegalno zgrajenimi stanovanjskimi stavbami. Z ustrezno rešitvijo socialnih vidikov nelegalnih gradenj bi država bistveno pripomogla k učinkovitemu ukrepanju inšpekcijskih služb.

Iz zgoraj zapisanega izhaja, da bi tako država kot lokalne skupnosti v zvezi s problematiko črnih gradenj lahko storile bistveno več. Vloga lokalnih skupnosti je predvsem v informiranju občanov in sprejemanju primernih prostorskih aktov, vloga države pa bi morala biti širša; od informiranja javnosti do odprave anomalij v sedanjih predpisih ter oblikovanja ustrezne politike na področju socialnih črnih gradenj. Delno lahko k zmanjševanju pojava prispevajo tudi gospodarske družbe.

11 ZAKLJUČEK

Tema magistrskega dela zadeva vedno aktualne črne gradnje stanovanjskih objektov, to je nelegalne gradnje stanovanjskih hiš, ki še vedno predstavljajo velik del črnih gradenj v Sloveniji. V magistrskem delu sem opredelila stroške in koristi, ki nastanejo ob legalizaciji oziroma odstranitvi črne gradnje. Nato sem opredelila višino ekonomskih stroškov in koristi na dveh vzorčnih primerih, ki predstavljata tipičen primer črne gradnje stanovanjske hiše v slovenskem prostoru. Prvi primer predstavlja gradnjo stanovanjske hiše brez dovoljenj v urejenem naselju, običajno gre za prizidek k stanovanjski hiši. Takšna gradnja običajno ne odstopa od oblikovnih značilnosti naselja in se v prostor ustrezno vklaplja. V drugem primeru pa investitor gradi stanovanjski objekt na lokaciji, ki ni namenjena gradnji, večinoma gre za gradnjo počitniške hiše. V tem primeru je gradnja vizualno močno izpostavljena, običajno se nahaja v območju velikih naravnih lepote in predstavlja hudo anomalijo v prostoru.

S primerjavo ekonomskih stroškov in koristi legalizacije in odstranitve v obeh primerih sem skušala dokazati resničnost naslednjih hipotez:

1. Legalizacija »črne gradnje« na prvotno nezazidljivih zemljiščih povzroča lokalni skupnosti kljub plačilu zakonsko predvidenih prispevkov in nadomestil investitorja dodatne stroške.
2. Stroški prisilne odstranitve objekta so praviloma manjši od stroškov legalizacije gradnje. Večji so le v primeru, ko gre za nelegalno zgrajene objekte znotraj naselij, kjer pa so stroški prisilne odstranitve večji od stroškov legalizacije

Iz rezultatov je razvidno, da je prva hipoteza le delno resnična oziroma je njena resničnost odvisna od tega, kdo nosi določene stroške, povezane z legalizacijo. Predvsem so s tem mišljeni stroški izgradnje javne komunalne infrastrukture, ki predstavljajo ključno stroškovno postavko legalizacije, pomembni pa so tudi stroški spremembe prostorskih aktov. V primeru, da občina ni pripravljena nositi stroškov spremembe prostorskih aktov in tudi ni pripravljena odkupiti zemljišč za izgradnjo javne komunalne infrastrukture, so stroški lokalne skupnosti zaradi legalizacije črne gradnje minimalni. Drugače pa je v primeru - ki je bil v preteklosti kar pogosta praksa lokalnih skupnosti – kadar lokalna skupnost sama financira spremembo prostorskega akta, s katero bo omogočena legalizacija črnih gradenj. V tem primeru lokalna skupnost nosi vsaj stroške spremembe prostorskega akta, velikokrat pa tudi stroške izgradnje skupne komunalne infrastrukture do objektov. Plačila investitorja, kot so nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo in komunalni prispevek, višine stroškov, ki jih ima lokalna skupnost, še zdaleč ne dosegajo. Zanimiva je primerjava med višino komunalnega prispevka in nadomestilom za degradacijo in uzurpacijo prostora na eni strani in stroškom izgradnje komunalne infrastrukture na dolžinski meter na drugi strani. V primeru gradnje izven urejenega naselja lahko ugotovimo, da investitor plača približno 3.800 € nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora ter približno 5.000 €

komunalnega prispevka, skupaj torej 8.800 €. Ta plačila pa so dovolj le za izgradnjo 30 dolžinskih metrov infrastrukture (makadamske dovozne ceste širine 3 m, elektrike in vodovoda), če za gradnjo upoštevamo ocenjene stroške, opredeljene v Tabeli 20: Strošek izgradnje dolžinskega metra priključkov komunalne infrastrukture. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da gre zgolj za pavšalno primerjavo, saj v teh stroških ni zajet strošek odkupa zemljišča, poleg tega pa ti stroški predstavljajo stroške izgradnje priključkov na skupno komunalno infrastrukturo, ki so bistveno nižji kot stroški izgradnje skupne komunalne infrastrukture in zanje ni potrebno pridobiti upravnih dovoljenj za gradnjo.

Ravno tako je na drugi strani potrebno upoštevati, da lokalna skupnost dobi zgolj 50% plačanega nadomestila za degradacijo in uzurpacijo, druga polovica pa je dohodek države. V stroških tudi niso upoštevani stroški vzdrževanja infrastrukture. In še: strošek izgradnje infrastrukture ni edini strošek, ki ga ima lokalna skupnost ob takšni legalizaciji. Ob legalizaciji, ki skupno komunalno infrastrukturo pripelje v bližino objekta, se je potrebno zavedati, da je tako legaliziranemu objektu potrebno zagotavljati vse ostale skupne službe občine, kot so npr. odvoz smeti, pluzenje in posipanje cest pozimi, prevoz šoloobveznih otrok v šolo, ipd. Te službe ceno oblikujejo glede na stroške, ki jih imajo, stroški pa so močno odvisni od razpršenosti gradnje v lokalni skupnosti. Tako legalizacija dislociranih objektov draži takšne storitve za ostale prebivalce občine.

Druga hipoteza trdi, da stroški, povezani z odstranitvijo objekta, ne dosegajo stroškov legalizacije gradnje – obratno velja le za črne gradnje v urejenem naselju. Analiza in primerjava stroškov kaže, da je tudi ta hipoteza le delno resnična. Medtem ko drži, da je nedovoljeno gradnjo v urejenem naselju ceneje in lažje legalizirati kot odstraniti, pa so stroški legalizacije in odstranitve črne gradnje izven naselja približno enako visoki oziroma so stroški odstranitve celo malo višji kot stroški legalizacije. Razlika pa je v tveganju investitorja, da kljub vložku legalizacija v primeru B ne bo omogočena.

Posebej zanimiv je rezultat v delu, ki se nanaša na stroške legalizacije gradnje v urejenem naselju. Investitor ima namreč v primeru legalizacije takšne gradnje komaj kaj več stroškov kot v primeru, če bi gradil legalno. Če pri tem upoštevamo še prihranke, ki jih je imel investitor zato, ker je gradil nelegalno (npr. ni strokovnega nadzora, izdelal se le en projekt, geodet izdelal le en posnetek stanja, cenejša sama gradnja, ni zavarovanja gradbišča, itd.), ugotovimo, da se ob upoštevanju določenih pogojev legalna gradnja znotraj naselja sploh ne izplača. Takšna ugotovitev pa je gotovo alarmantna.

Povsem drugačna je slika v primeru gradnje na kmetijskih zemljiščih. Tu investitor nima bolj ugodne možnosti; po eni strani ima sicer legalizacija gradnje na kmetijskih zemljiščih precej večje koristi kot odstranitev, po drugi strani pa je dolgotrajna in draga. Bistveno pa je, da je rezultat poskusa legalizacije negotov – investitorju se lahko zgodi, da mora kljub precejšnjemu finančnemu vložku objekt vseeno odstraniti oziroma mu ga odstrani gradbena inšpekcija.

Dodatno sem raziskala, kako na rezultate legalizacije vpliva upoštevanje ekonomskega principa sedanje vrednosti denarja. Pričakovano je bil vpliv v primeru gradnje v urejenem naselju zanemarljiv, saj je legalizacija hitra in enostavna, posledično pa investitor hitro realizira tudi koristi. Nasprotno pa lahko v primeru legalizacije gradnje na kmetijskem zemljišču zaradi dolgotrajnosti postopkov upoštevanje principa sedanje vrednosti denarja investitorju zmanjša pričakovan dobiček za skoraj dve tretjini.

Tako država kot lokalne skupnosti bi lahko pomembno pripomogle k zmanjšanju števila črnih gradenj v Sloveniji, novih in obstoječih. Država bi k zmanjšanju med drugim lahko pripomogla z ustreznimi spremembami zakonodaje na področju legalizacije gradenj, z zagotavljanjem kontinuitete preostalega dela predpisov o graditvi, oblikovanjem ustrezne višine glob in dajatev za nelegalne gradnje ter tudi z ustreznim obdavčenjem nepremičnin. Lokalne skupnosti bi k enakemu cilju pripomogle predvsem z oblikovanjem ustreznih prostorskih aktov. Tako država kot lokalne skupnosti pa bi z informiranjem javnosti pripomogle k večjemu poznavanju predpisov o graditvi in problematike črnih gradenj. Pojav črnih gradenj bi lahko posredno z ustreznim ravnanjem zmanjševale tudi gospodarske družbe, kot so npr. banke, zavarovalnice, gospodarske javne službe, in druge.

Ob vsemu zapisanemu pa je potrebno dodati, da za investitorja nelegalne gradnje situacija, ko se proti njemu prične inšpekcijski postopek, ni enostavna. Dejstvo je, da so obvezna sestavina inšpekcijske odločbe zaradi nedovoljene gradnje tudi posebne prepovedi, zapisane v 158. členu ZGO-1, ki so zelo omejujoče. Tako investitor črne gradnje ne sme prodati, zastaviti, oddati v najem, uporabljati, priklopiti na komunalno javno infrastrukturo in podobno. Skupaj z grožnjo rušitve bi ti ukrepi racionalnemu investitorju morali zadoščati, da se za črno gradnjo ne odloči.

12 POVZETEK

Črna gradnja predstavlja gradnjo v nasprotju s splošno sprejetimi družbenimi normami – predpisi o graditvi objektov in urejanju prostora, ki predstavljajo širši družbeni in strokovni konsenz rabe prostora. Kljub temu, da takšne gradnje predstavljajo odklon od veljavnega pravnega reda, pa ima javnost – še posebej pri obravnavi črnih gradenj stanovanjskih objektov – do njih lahko precej toleranten odnos.

Zanimivo je, da Slovenija na tem področju nima izdelanih novejših analiz, študij ali raziskav, ki bi osvetlile razširjenost in vzroke črnograditeljstva ter morda nakazale tudi možne rešitve problematike, pa čeprav gre za pereč in aktualen problem. Vsaka črna gradnja namreč predstavlja večji strošek in povzroči večjo družbeno škodo kot legalna, še posebej v primerih, ko investitor objekt postavi na zemljišče, ki v prostorskem planu ni predvideno za gradnjo.

Ko nelegalno gradnjo odkrije gradbeni inšpektor, prične z inšpekcijskim postopkom, katerega končni cilj je vzpostavitev legalnega stanja v prostoru na način, da se objekt odstrani. Investitor pa ima možnost, da legalno stanje vzpostavi tudi z legalizacijo objekta – procesom, s katerim pridobi ustrezno dovoljenje potem, ko je objekt že zgrajen. Vsaka izmed možnosti je povezana z drugačnimi stroški, drugačnimi koristmi, pa tudi povsem drugim rezultatom. Cilj magistrskega dela je preveriti, ali je naknadna legalizacija črnih gradenj smotrna z vidika ekonomskih stroškov in koristi, ki jih pri tem nosita tako investitor kot tudi lokalna skupnost, ali pa je bolj smotrno objekt odstraniti. Analiza je osredotočena na stanovanjske objekte kot ene najbolj kontroverznih in pogostih predstavnikov črnih gradenj v Sloveniji.

V magistrskem delu so najprej opredeljeni stroški in koristi obeh načinov vzpostavitve legalnega stanja v prostoru, nato pa so izmed opredeljenih stroškov in koristi izbrani tisti, ki so podrobneje analizirani na dveh primerih. Izbrana sta dva relativno pogosta primera nelegalnih gradenj stanovanjskih objektov in sicer gradnja prizidka k stanovanjski hiši v urejenem naselju ter gradnja počitniške hišice izven urejenega naselja. V vsakem izmed primerov je opredeljena višina posameznega stroška oziroma koristi. Z analizo in primerjavo dobljenih rezultatov je preverjena resničnost postavljenih hipotez.

Z analizo stroškov in koristi je bilo ugotovljeno, da se lokalna skupnost ob legalizaciji gradnje na nezazidljivih zemljiščih lahko izogne ekonomskim stroškom, ki jih takšna legalizacija povzroči, vsekakor pa od legalizacije nima koristi. Enako nima koristi tudi od odstranitve objekta, v tem primeru pa ne nosi tudi nikakršnih stroškov. Analiza rezultatov je poleg tega pokazala, da so stroški odstranitve objekta znotraj urejenega naselja res večji od stroškov legalizacije, da pa so izven urejenega naselja stroški legalizacije in odstranitve objektov na približno enaki ravni.

Ob analizi rezultatov pa so se pokazale tudi nekatere druge ugotovitve. Najbolj alarmantna je zagotovo ugotovitev, da je nelegalna gradnja v urejenem naselju ob upoštevanju določenih omejitev ekonomsko bolj ugodna kot legalna gradnja, tudi v primeru, kadar je potrebno objekt

legalizirati. Po drugi strani pa je nelegalna gradnja na kmetijskih zemljiščih bistveno bolj tvegana, rezultat poskusa legalizacije pa negotov. V primerjavi z investitorjem, ki na podobni lokaciji gradi legalno, je legalizacija bistveno manj ekonomsko upravičena, pri tem pa imajo posebno težo stroški izgradnje komunalnih priključkov.

Dodatno je bilo v okviru magistrskega dela raziskano, kako na rezultate legalizacije vpliva upoštevanje ekonomskega principa sedanje vrednosti denarja. Pričakovano je bil vpliv v primeru gradnje v urejenem naselju zanemarljiv, saj je legalizacija hitra in enostavna. Nasprotno pa lahko v primeru legalizacije gradnje na kmetijskem zemljišču dolgotrajnost postopkov investitorju zmanjša pričakovan dobiček za skoraj dve tretjini.

Zadnji del naloge obravnava vlogo države in lokalnih skupnosti pri obravnavi črnih gradenj. Podani so predlogi za izboljšanje stanja na tem področju, kjer ima največjo vlogo država, manjša pripade lokalnim skupnostim, Primarna vloga države bi bila predvsem v odpravi anomalij v predpisih, ki črnograditeljem omogočajo ekonomsko korist, v osveščanju prebivalstva ter zagotavljanju kontinuitete predpisov o graditvi, lokalne skupnosti pa bi lahko povečale svojo vlogo pri nadzoru nad posegi v prostor, k zmanjšanju pojavnosti črnih gradenj pa bi močno prispevale z ustreznimi prostorskimi akti. Posredno bi k istemu cilju lahko prispevale tudi banke, zavarovalnice, gospodarske javne službe in drugi.

Na osnovi zapsanega je mogoče zaključiti, da lahko tako država kot lokalne skupnosti storijo marsikaj tako za zmanjševanje novonastalih črnih gradenj kot tudi za sanacijo obstoječega stanja. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da največ na tem področju lahko storimo državljani sami, z ozaveščenim odnosom do okolja, v katerem živimo.

13 SUMMARY

Illegal building constitutes building outside of commonly accepted norm – building and planning regulations, which represent societal and expert consensus of land use. Despite deviation from regulations, the public can view such buildings – especially illegally built houses – with more than common tolerance.

Interestingly, Slovenia does not have recent analysis, studies or research, which could illuminate the extensiveness and causes of illegal building, despite its being a burning and contemporary issue. Building illegally causes more damage than legal building, especially when building on land not earmarked for development.

When an illegal building is discovered by a building inspector, the inspection procedure starts. The main goal of the procedure is to achieve legality of the site in question through demolition of the illegal building. However, the investor can also achieve legality through regularisation – a process in which the investor obtains suitable building permit after the building is already built. Each of the two options encompasses different costs and different benefits, but above all yields different results. The main purpose of master thesis is to verify, whether it is economically more efficient, from the standpoint of the investor and the local community, to regularize or to demolish the building in question. The analysis focuses on houses as one of the most controversial and common forms of illegal building in Slovenia.

Master thesis firstly enumerates costs and benefits of both options of achieving legality and then chooses costs and benefits, which are further analysed in two case studies. Chosen cases represent two relatively common types of illegal house building in Slovenia; building an attachment to legally built house in urban area and building a cottage outside urban areas. In each case the costs and benefits were calculated. With analysis and comparison of the results the validity of the hypotheses was checked.

The results of the analysis show that local municipality has every power to ensure that the economic costs of regularisation of illegal building outside urban areas remain in the domain of the investor, and that regularisation does not yield any benefits for the local municipality. Also, the local municipality does not benefit from demolition, but in this case it does not incur any costs either. Furthermore, the analysis confirmed that in urbanized areas, costs of demolition are higher than costs of regularisation, but also showed that, outside urban areas, the costs of demolition and regularisation are approximately on the same level.

Beside verifying hypotheses, some other conclusions can be made. The most alarming conclusion is definitely that in urban areas, with some restrictions, building illegally is cheaper than building legally, even when the illegal building has to be regularized. On the other hand, illegally building on undeveloped sites is much riskier, with uncertain results when attempting

regularisation. When comparing illegal building outside urban areas with legal building on similar location, which is earmarked for development and has public infrastructure, the regularization is much less economically feasible. When calculating regularisation feasibility, special attention must be accorded to costs of connecting the building to public infrastructure.

The results regarding regularization were also analysed with time value of money principle in view. As expected, the effect of time value of money principle is negligible when considering building in urban areas, because in this case the process of regularization is fast and simple. However, when building illegally on undeveloped site, the longevity of regularisation process can reduce the profits of the investor by almost two thirds.

The last part of master thesis considers the role of the state and local municipalities when dealing with illegal buildings and offers some suggestions on how to improve the situation. The biggest role is accorded to the state, the local municipalities follow. The state could lessen the problem with eliminating the legislative anomalies, which enable the investors to profit by building illegally, with raising public awareness of the problem and ensuring the continuity of the building legislation. Local municipalities could increase their role in land use control and could further the goal by passing suitable planning acts. Also, banks, insurance and public service companies and others could indirectly lessen the incidence of illegal building.

In view of this discussion the conclusion can be made, that state and municipalities can do quite a lot to decrease new and also remedy existing illegal building. But the greatest impact can be made by the people themselves – with responsible attitude towards the environment in which we all live.

LITERATURA IN VIRI

Literatura

- Bajrić, S. 2003. Nekateri stroškovni vidiki sanacije območja urejanja VS 2/11 Rakova Jelša. Diplomsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba S. Bajrić): 85 str.
- Building Regulations Explanatory Booklet. 2005. London, Office of the Deputy Prime Minister Publications, London: 65 str.
- Burchell, R.W., Downs, A., McCann, B., Mukherji, S. 2005. Sprawl Costs: Economic Impact of Unchecked Development. Washington DC, Island Press: 197 str.
- Cerar, M. 1975. Nedovoljene gradnje in prostorsko planiranje. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 181 str.
- Črepinšek, M. 1993. »Črne gradnje« pri prenovi stavbnega fonda. Teorija in praksa 30, 5-6: 495-498.
- Fister, P. 1993. Črne gradnje kot dediščina časa, prostora in družbe. Teorija in praksa 30, 5-6: 459-465.
- Gantar, P. 1993. Črnograditelj proti državi. Teorija in praksa 30, 5-6: 435-443.
- Hočevnar, M. 1993. Nekateri vzroki črnih gradenj. Teorija in praksa 30, 5-6: 499-503.
- Kos, D. 1993. Predmodernost ali postmodernost »črnograditeljskih« praks. Teorija in praksa 30, 5-6: 453-458.
- Krugman, P., Wells, R. 2009. Microeconomics, second edition. New York, Worth Publishers: 567 str.
- Lah, M., Ilič, B. 2007. Temelji ekonomije, 2. dopolnjena izdaja. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede: 359 str.
- Marušič, J. 1993. Črne gradnje z vidikov urejanja krajine. Teorija in praksa 30, 5-6: 486-489.
- Mikulits, R. 2006. . Building Control Report: Building Control Systems in Europe. Ipswich, The Consortium of European Building Control: 33 str.
- Mlinar, Z. 1993. Prostorski nered kot izraz (ne)moči posameznika in sistema. Teorija in praksa 30, 5-6: 427-434.

- Mušič, V. 1993. Pet strategij proti nedovoljenim posegom v prostor. Teorija in praksa 30, 5-6: 444-452.
- Naprudnik, M. 1993. Črne gradnje – med Scilo in Karidbo. Teorija in praksa 30, 5-6: 474-478.
- Ogorelec, B. 1993. Učinkovitost urbanističnih predpisov. Teorija in praksa 30, 5-6: 490-494.
- Pogačnik, A. 1993. Civilizirana Evropa se prične tam, kjer se nehajo črne gradnje. Teorija in praksa 30, 5-6: 479-481.
- Ravbar, M. 1976. Preobrazba slovenskih naselij s črno gradnjo. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta: 127. str.
- Ravbar, M. 1993. Črne gradnje – stalnica ali epizoda v sodobni slovenski urbanizaciji. Teorija in praksa 30, 5-6: 466-473.
- Tricker, R., Alford, S. 2011. Building Regulations in Brief, sixth edition. Oxford, Elsevier/Butterworth-Heinemann: 953 str.
- Valenčak, J. 1993. Nedovoljene gradnje v tretje. Teorija in praksa 30, 5-6: 482-485.
- Velkovich, A. 2004. Gradbeno inšpiciranje z aktualno problematiko uvajanja Zakona o graditvi objektov. Specialistično delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo: 82 str.

Viri

Banka Slovenije.

<http://www.bsi.si/iskalniki>

Die Bayerische Bauordnung.

<http://www.bauordnungen.de/html/bayern.html>

Evidenca trga nepremičnin.

<http://prostor3.gov.si/ETN-JV/>

Kje si želijo živeti Slovenci.

<http://dipblogma.blogspot.com/2005/11/kje-si-elijo-iveti-slovinci.html>

Letno poročilo IRSOP 2009.

<http://www.irsop.gov.si>

Letno poročilo IRSOP 2010.

<http://www.irsop.gov.si>

Občina Cerklje na Gorenjskem.

<http://www.cerklje.si>

Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju občine Cerklje na Gorenjskem;
Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem, št. 2/2008 in 4/2008

Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije; Uradni list RS št. 76/2004

Predlog Zakona o gradbeni inšpekciji.

http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/ (30.12.2011)

Planning portal UK.

<http://www.planningportal.gov.uk/planning/>

Pravilnik o dokazilu o zanesljivosti objekta; Uradni list RS št. 55/2008

Pravilnik o mehanski odpornosti in stabilnosti objektov; Uradni list RS št. 101/2005

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka; Uradni list RS št. 95/2007

Pravilnik o projektni dokumentaciji; Uradni list RS št. 55/2008

Statistični urad RS.

<http://www.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4771

Struktura cene gradnje objekta.

<http://www.slonep.net/subareas.html?view=vodic&direct=226&lev0=1&lev1=4&lang=&lev2=45&lev3=&filt=>

Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila; Uradni list RS št. 33/2003 in 79/2009

Uredba o organih v sestavi ministrstev; Uradni list RS št. 58/2003 in spremembe

Uredba o prostorskem redu Slovenije; Uradni list RS št. 122/2004

Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost; Uradni list RS št. 37/2008 in 99/2008

Zakon o državni upravi; Uradni list RS št. 113/2005 - UPB4 in spremembe

Zakon o evidentiranju nepremičnin; Uradni list RS št. 47/2006 in 65/2007

Zakon o gradbenih proizvodih; Uradni list RS št. 52/2000 in 110/2002-ZGO-1

Zakon o graditvi objektov; Uradni list RS št. 102/2004- UPB-1, 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 126/2007, 108/2009, 61/2010-ZRud-1 (62/2010 popr.)

Zakon o inšpekcijskem nadzoru; Uradni list RS št. 43/2007-UPB1

Zakon o lokalni samoupravi; Uradni list RS št. 72/1993 in spremembe

Zakon o prekrških; Uradni list RS št. 29/2011-UPB8

Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno; Uradni list RS št. 12/2007-UPB1 in 29/2010

Zakon o prostorskem načrtovanju; Uradni list RS št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009 in 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C

Zakon o splošnem upravnem postopku; Uradni list RS št. 24/2006-UPB-2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev; Uradni list RS št. 30/2001)

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor; Uradni list RS št. 80/2010 (106/2010 popr.)

Zakon o upravnih taksah; Uradni list RS št. 106/2010-UPB5

Zakon o urejanju prostora; Uradni list RS št. 110/2002 (8/2003 popr.), 58/2003 – ZZK-1, 33/2007 – ZPNačrt, 108/2009 – ZGO-1C, 79/2010 Odl.US:U-I-85/09-8, 80/2010 - ZUPUDPP

ZAPS.

<http://zaps.si>