Skrite pasti pri nakupu nepremičnin:

Zakaj gradbeno dovoljenje ni vedno dovolj



Gradnja je dolg in kompleksen proces, ki zahteva natančno spoštovanje pravil in predpisov, da bi bila nepremičnina zakonito zgrajena in pravno varna. Čeprav so pravila in postopki zapisani dokaj jasno, se v praksi pri večini objektov pojavijo pomanjkljivosti. Številni investitorji ne poznajo vseh predpisov, nekateri pa jih tudi zavestno kršijo – podobno kot v prometu. In tako kot pri prometu, se pomen pravne podlage zares pokaže šele takrat, ko gre kaj narobe ali ko želimo nepremičnino prodati. S tem člankom želim opozoriti na pasti, ki jih prinaša neurejena dokumentacija, in poudariti, da so »papirji« nujni z razlogom. Niso tu zaradi kaprice zakonodajalcev, ampak zato, ker je nepremičnina trajen in invaziven poseg v prostor, kar pomeni, da mora biti odnos med nepremičnino in prostorom pravilno urejen že od začetka.

Za menoj sta skoraj dve desetletji delovanja na področju urejanja dokumentacij za gradnjo, kar mi je omogočilo vpogled v številne spremembe zakonodaje in izzive investitorjev. V začetnih letih mi je bila dobro poznana situacija, da je s pridobitvijo gradbenega dovoljenja vso gradnjo prevzel naročnik sam, brez ustreznega nadzora, kar danes povzroča kar nekaj težav pri legalizaciji objektov. Danes bi moralo biti že jasno, da zgolj pridobitev gradbenega dovoljenja ni več garancija za legalnost gradnje. Razumevanje in spoštovanje predpisov, priprava natančne dokumentacije ter nadzor nad gradnjo so ključni za zagotovitev skladnosti z vsemi zakonskimi zahtevami. V tem članku bomo raziskali, zakaj pridobitev gradbenega dovoljenja ne zagotavlja vedno, da je objekt v celoti zgrajen zakonito, ter kako lahko kot arhitektka pomagam pri reševanju teh izzivov.

»List papirja, na katerem piše gradbeno dovoljenje,« ni dovolj, da se lahko zgradi, karkoli si lastnik zemljišča zamisli

Spominjam se svojih prvih začetkov v biroju in takratnega razmišljanja naročnikov. Projekt bivanja se je vedno začel z idejno zasnovo, pri čemer so naročniki večinoma želeli objekt prilagoditi svojim željam, redko je bila izražena želja po tipskem načrtu. Po potrditvi idejne zasnove smo pripravili projekt za gradbeno dovoljenje, ki smo ga po potrebi prilagodili za uspešno pridobitev dovoljenja, kar je v večini primerov pomenilo zaključek našega dela kot arhitektov. Zakaj je bilo tako? Menim, da najbrž tudi zato, ker v gradbenem dovoljenju ni bilo eksplicitno zapisano, da mora naročnik pred začetkom gradnje naročiti projekt za izvedbo in zagotoviti nadzor ob gradnji, ter na koncu v določenih primerih tudi pridobiti uporabno dovoljenje. Dodatno škodo je povzročil tudi Zakon o graditvi objektov (ZGO), ki je lastnikom enostanovanjskih stavb omogočil, da uporabno dovoljenje pridobijo po lastni želji.

Zakon o graditvi objektov ZGO, 5. člen:

»Ne glede na določbe prejšnjega odstavka uporabno dovoljenje ni potrebno za začetek uporabe enostavnega in nezahtevnega objekta ter enostanovanjskih stavb. Na zahtevo investitorja se lahko izda uporabno dovoljenje tudi za enostanovanjsko stavbo.«

Z uporabnim dovoljenjem se preverja skladnost zgrajenega objekta s predpisi. Seveda pa je jasno, da če nečesa ni nujno narediti, številni tega tudi ne bodo storili. Zakaj bi posameznik grenil svoje življenje z omejitvami, če lahko preprosto preskoči korake, ki niso obvezni?

Investitorji so že, od kar pomnim, zelo dobro razumeli potrebo po pridobitvi gradbenega dovoljenja že pred začetkom gradnje. Zavedali so se, da je gradbeno dovoljenje osnova za gradnjo stavbe, vendar niso razumeli, da prav to dovoljenje določa tudi specifične pogoje in obseg gradnje. Res je zakonodajalec jasno določil obveznost nadzora med gradnjo, da bi investitorju preprečil gradnjo, ki ni v skladu z izdanim gradbenim dovoljenjem:

Zakon o graditvi objektov ZGO, 2. člen:

»Gradbeni nadzor je opravljanje strokovnega nadzorstva na gradbišču, s katerim se preverja, ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, in se nadzoruje kvaliteta izvedenih del ...;«

Angažiranost nadzornika, ki bi dejansko preverjal gradnjo, pa je bila v večini primerov izjema, ne pravilo. V številnih primerih je prevladovala miselnost, da bomo angažirali nadzornika šele, če pride inšpekcija, ali pa so naročniki menili, da ker so oddaljeni od glavnih cest, jih nihče ne bo opazil. Roko na srce, veliko škode se je povzročilo tudi s strani stroke. Pogosto je prihajalo do neustreznega nadzora na gradbišču, kjer se nadzornik v praksi pogosto sploh ni pojavil na gradbišču, da bi lahko opozoril na nepravilnosti.

Dozidave, nadzidave in popravila objektov

Danes opažamo tudi kar nekaj (nekoliko) drugače dograjenih objektov, saj so se številni naknadno dozidali ali nadzidali. Seveda so se objekti tudi prizidali, saj je prevladovalo prepričanje, da gradbeno dovoljenje za hišo pokriva vse morebitne naknadne posege. Na starejših objektih, zgrajenih pred drugo svetovno vojno ali morda takoj po njej, so pogosto popravili strehe tako, da so namesto zgolj obnove ostrešja dodali še eno bivalno etažo ali si je eden od otrok uredil s prizidkom svoje stanovanje v hiši staršev. S tem ni nič narobe, vendar bi bilo treba pred tem pridobiti gradbeno dovoljenje za spremembo objekta. Danes so prizidave in nadzidave velik problem, saj pogosto niso v skladu z občinskimi odloki. Napake vključujejo neskladnost z razmerjem stranic objekta, nepravilno obliko objekta na stiku z zemljiščem, napačno višino kolenčnega zidu, naklon streh, velikost z obliko frčad in podobno.

Sploh pa je bilo napačno prepričanje, da če odstranimo stari dotrajan objekt in na njegovem mestu zgradimo novega, ne potrebujemo gradbenega dovoljenja za novogradnjo. To prepričanje je zelo zmotno, a je kljub redkosti danes še vedno prisotno. S takim dejanjem je lastnik uničil dokumentacijo pretekle stavbe, ki je imela lahko možnost pridobiti odločbo za domnevno gradbeno in uporabno dovoljenje. Poleg tega je zgradil novo stavbo brez ustreznega gradbenega dovoljenja. V nekaterih občinah bo lastnik pri tovrstni legalizaciji verjetno naletel na občutno višje stroške, saj se bo komunalni prispevek zaračunal za vsak kvadratni meter nove stavbe, brez kakršnega koli odpustka za prvotni stari objekt.

Ob gradnji je bilo splošno prisotno veliko predlogov, saj se številni najbrž še spomnijo številnih delovnih akcij, kjer je vsak posameznik prispeval svoje ideje za oblikovanje in funkcioniranje stavb. Stavbe so se pogosto prestavljale po parceli in gradile na drugih lokacijah z drugačnimi odmiki od sosednjih posestnih meja. Graditelji so pogosto zgradili objekt »malo« drugače od predvidenega, če je bilo izdano gradbeno dovoljenje. Gradili so se tudi objekti drugačne namembnosti znotraj zidov, kot je bila določena v dovoljenju. Redki so primeri, ko so zgrajeni objekti skladni, in se sprašujem, ali so bile pri njih slabe izkušnje s tega področja ali je bila pri dotičnih le zavest reda višja.

Graditi, »kar mi bo pasalo«, vse bolj izpolnjuje rek »iz te moke ne bo kruha«.

In potem je leta 2018 vstopil v veljavo Gradbeni zakon (GZ), ki s svojo posodobljeno različico leta 2022 vse bolj utrjuje zavedanje, da graditi »kar mi bo pasalo« vse bolj izpolnjuje rek »iz te moke ne bo kruha«. Dal je tudi na znanje, da »list papirja, na katerem piše gradbeno dovoljenje«, da lastnik zemljišča ne more zgraditi, kar koli si zamisli. Zakonodajalec je doumel, da je treba konkretno regulirati gradbišča, da gradbene inšpekcije tega same ne zmorejo. Doumel je tudi, da je za gradnjo nujno imeti jasne tehnične podatke, zato je postavil pogoj izdelave projekta za izvedbo (oznaka PZI). Ta projekt mora vsebovati vse načrte, ki bodo dokazovali ključne lastnosti bodoče stavbe, vključno s konstrukcijo, varstvom pred požarom, higiensko in zdravstveno zaščito, zaščito okolja, varnostjo pri uporabi, zaščito pred hrupom, varčevanjem z energijo in drugimi pomembnimi vidiki. Priznati moram, da sem se v praksi še lani srečala z gradbiščem, kjer so bili v projektu za izvedbo prisotni le načrti konstrukcije in arhitekture, kar je seveda nesprejemljivo. V takem primeru mora investitor vse načrte naročiti v izdelavo po zaključeni gradnji, saj brez njih ne bo mogel pridobiti uporabnega dovoljenja. Zakaj načrtov ne pripraviti vnaprej, da bi imeli nadzor nad tem, kaj se bo zgradilo in koliko ga bo gradnja stala?

Tu in tam se pojavlja tudi naslednje razmišljanje: če objekt ni zgrajen v skladu z gradbenim dovoljenjem, gre za »črno gradnjo«, ki jo lahko sedaj legaliziram.



Gradbeni zakon GZ-1, 142. člen

»Legalizacija je postopek ureditve pravnega stanja že zgrajenega objekta, dela objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti objekta, izvedene brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, v katerem se izda odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja.«

Seveda se takšno razmišljanje pojavlja pri nekaterih, ki menijo, da če ne zgradijo v skladu z gradbenim dovoljenjem (tudi po letu 2018), bodo že uredili vse z uporabnim dovoljenjem. Na tem mestu vas opozarjam, da ni mogoče vseh posegov urediti zgolj z uporabnim dovoljenjem. Trenutna zakonodaja sicer dopušča določene spremembe v gradnji, vendar te ne smejo bistveno odstopati od pogojev, določenih v gradbenem dovoljenju.

Gradbeni zakon, 79. člen

»V času veljavnosti gradbenega dovoljenja so dopustna manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja in dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, če je odstopanje takšno da:

– sta objekt in gradbena parcela skladna z določbami prostorskega izvedbenega akta, ki je veljal v času izdaje gradbenega dovoljenja, ali s pogoji, določenimi v lokacijski preveritvi ...«

Za gradnje od sredine leta 2018 so dovoljena manjša dopustna odstopanja od gradbenega dovoljenja, za večja odstopanja pa je treba predhodno pridobiti spremembo gradbenega dovoljenja ali celo novo gradbeno dovoljenje. Pri legalizaciji se težave najpogosteje pojavijo pri opredelitvi odstopajočih posegov od določil prostorskega izvedbenega akta. To lahko vpliva na objekt v taki meri, da je potrebna celo gradbena prilagoditev ali popravilo objekta, preden se lahko zanj pridobi uporabno dovoljenje.

Za postopek legalizacije si včasih zaželim imeti čarobno paličico

Misel, da bom le uredil legalizacijo za svoj objekt, se včasih pri posameznikih tudi razbli-ni kot meglica ob sončnem vzhodu, ko se soočijo z realnostjo postopkov in zahtev, ki jih ta prinaša. Predlagam, da se graditelji vse bolj zavedajo, da legalizacija ni zgolj vprašanje predložitve dokumentacije na upravno enoto za pridobitev gradbenega ali uporabnega dovoljenja. Pri objektih, zgrajenih v obdobju pred približno dvema desetletjema, je ključnega pomena, da se njihov obstoj upravniči v skladu določili zadnjega, tj. trenutnega, prostorskega izvedbenega akta občine.

Bistven del legalizacije je ravno upravičevanje gradnje v skladu s prostorskim aktom občine. Vašemu nelegalnemu objektu lahko preverimo skladnost s prostorskim aktom občine, ki je veljal v času začetka gradnje. Za prizidave in nadzidave pa lahko uporabimo veljavno zakonodajo, ki je bila v veljavi v času teh posegov. Če je to za investitorja ugodneje, lahko uporabimo tudi trenutno veljavni prostorski akt občine. Vsebinski obsegi prostorskih aktov občin so skozi čas doživeli precejšnje spremembe. Starejši prostorski akti, ki so pogosto vsebovali le nekaj členov, so se nadgradili v obsežnejše dokumente z natančno določenimi smernicami. Danes ti akti pogosto vključujejo številna pravila in omejitve, kar zmanjšuje možnost za »manevriranje« in iskanje sivih con, skozi katere bi investitorji lahko poskušali legalizirati pretekle neformalne gradbene posege. Pomembno je razumeti, da sodobni izvedbeni prostorski akti občin zagotavljajo jasno in dosledno urejanje prostora, kar pomeni, da so možnosti za izjeme zelo omejene.

Ni zanemarljivo dejstvo tudi urejevanje pravice graditi. Pravica graditi poleg lastništva zemljišča, na katerem stoji objekt (tudi njegov napušč !) in na primer odmiki objekta od parcelnih meja, lahko postane največja nočna mora pri legalizaciji objekta, če ta samo z delčkom leži na sosednji parceli. In ja, sosedski odnosi znajo biti res težava in velikokrat je edina rešitev rušitev, ker niti vašega objekta niti soseda žal ne morete prestaviti.

Ko izvedbeni prostorski akt občine ne pogojuje legalizacije

Edina oblika legalizacije, ki omogoča izognitev presoje skozi prostorski akt občine, je legalizacija objekta daljšega obstoja.

Gradbeni zakon, 146. člen

»Za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta ..., ki od 1. januarja 2005 obstaja v bistveno enakem obsegu in bistveno enake namembnosti, lahko investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice zahteva izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. ...«

Prvi Gradbeni zakon (GZ) je sredi leta 2018 določil mejo za to vrsto legalizacije na objekte, zgrajene pred letom 1998, medtem ko je sprememba Gradbenega zakona (GZ-1) to mejo premaknila naprej v leto 2003. Zakaj se je pripravljavec zakona odločil tako, ve le on sam. Kot kaže, je vse usmerjeno v to, da mora preteči določen čas, preden postane trenutni gradbeni projekt potencialno legalen. Ni presenetljivo, da je prišlo do presoje ustavnosti tega člena. Ker izvedbeni prostorski akt občine ni upoštevan v upravnem postopku, je ta vrsta legalizacije vsebinsko najmanj regulirana. Zagotavlja praktično 100-odstotni uspeh.

Je pa na mestu tukaj tudi opozorilo, ki ga je marsikdo lahko tudi spregledal. Takšno dovoljenje je po zakonu pogojno. Gradbeni zakon (GZ-1) v istem členu navaja:

»Dovoljenje za objekt daljšega obstoja velja pogojno in ga upravni organ lahko razveljavi na zahtevo vlade ali občine brez odškodninske odgovornosti, če je to potrebno zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, in sicer ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Razveljavitev ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi.«

Zaradi tega dodatnega pojasnila sem sama vedno odsvetovala lastniku objekta, da se najprej odloči za tovrstni postopek. Uporabila sem ga le, če druge možnosti ni bilo. Vsi legalizirani objekti, ki niso objekti daljšega obstoja, imajo danes višjo vrednost, saj imajo nedvoumno trajno in nepogojno dovoljenje.

Kako pa je z manjšimi pomožnimi stavbami?

Svojo zgodbo legalizacije imajo tudi manjši pomožni objekti, nekateri sploh ne potrebujejo gradbenega dovoljenja. Že trenutna definicija pojma pravi, da je:

»enostavni objekt je objekt tako majhnih dimenzij, da se v njem ne more zadrževati večje število oseb, konstrukcijsko enostaven in prostorsko manj zaznaven;« »nezahtevni objekt je objekt manjših dimenzij, konstrukcijsko nezahteven in prostorsko zaznaven;«

Misel, da »ne rabim veliko za prespat/bivat/uporabljat«, je rešila težavo lastnikove velikosti stavbe. Poleg tega je (bilo) prisotno tudi prepričanje, da gradbeno dovoljenje ni potrebno, kar pomeni, da lahko objekt gradim kjerkoli, saj zanj ne potrebujem formalnega dovoljenja. Oboje je ustvarilo sijajno kombinacijo trenutnih težav. Čeprav zakonodaja že od nekdaj zahteva soglasja oziroma mnenja za vse gradbene posege v varovalnih pasovih javne infrastrukture in zaščitenih območjih, številni investitorji teh mnenj niso pridobili. Vse to je privedlo do tega, da se je gradnja pogosto izvajala brez ustrezne dokumentacije. Posledično imamo danes takšne objekte postavljene na napačnih mestih in v napačnih oblikah, ter tehničnih izvedbah. Poglejmo primer poteka opornega zidu. Lokalni odloki jasno prepovedujejo gradnjo objektov nad javnimi komunalnimi vodi. Vse to zato, da se lahko do vseh delov vodov vedno dostopa, zgolj zaradi potrebe po njihovi sanaciji oziroma vzdrževanju. Imate kakšen oporni zid v svoji lasti, ki poteka čez javni komunalni vod, pa zanj komunalne službe »ne vedo«?

LEO ARHITEKTURA

Vesna Požek
arhitektka

+386 51 366 898
vesna@leoarhitektura.si
www.leoarhitektura.si