



OBČINA TRBOVLJE
Mestni trg 4, 1420 TRBOVLJE

tel.: 0356/34-800, faks: 0356/27-986, e-mail: obcina.trbovlje@trbovlje.si

10.

Številka: 032 - 6/2015 - 5
Datum: 2. 6. 2015

OBČINSKI SVET
OBČINE TRBOVLJE

ZADEVA: Predstavitev izhodišč za urbano prenovo in revitalizacijo mesta

Pravna osnova: Statut Občine Trbovlje (Uradni vestnik Zasavja, št. 29/2011 in 21/2014)

Namen: Predstavitev in razprava

Priloge: Izhodišča za urbano prenovo in revitalizacijo mesta

Poročevalka: Nives KROPIVŠEK

IZHODIŠČA ZA URBANO PRENOVO IN REVITALIZACIJO MESTA

Pomen prenove in zakonska izhodišča

Prostorska zakonodaja je tako državo kot vse občine zavezala, da morajo s prostorskim načrtovanjem omogočiti kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki bo ob upoštevanju dolgoročnega varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin in drugih virov ter celostnega ohranjanja kulturne dediščine omogočala zadovoljevanje potreb sedanje generacije ter ne bo ogrožala zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. V tem smislu tako Zakon o urejanju prostora kot tudi sedaj veljavni Zakon o prostorskem načrtovanju, v temeljnih načelih usmerjata prostorski razvoj naselij na obstoječe proste, degradirane in nezadostno izkoriščene površine znotraj obstoječih naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo.

Zavedajoč se neugodnih naravnih danosti in preteklih bremen, ki sta jih povzročila rudniška eksploatacija ter pretirana urbanizacija in industrializacija mesta je brez dvoma tudi za Občino Trbovlje eden izmed najpomembnejših ciljev urejanja prostora tako imenovana »urbana regeneracija« mestnega središča in tudi drugih mestnih predelov. Z urejenimi javnimi in drugimi površinami ter s prenovo in ohranitvijo stavbne dediščine in njene identitete, bo mesto postalo ponovno ustrezen in privlačen življenjski prostor.

Glede na splošno stanje v prostoru je tudi za Občino Trbovlje pomembno poiskati ustrezne inštrumente in pravno podlago za odpravljanje ovir pri izvajanju prenove. Inventarizacija in analiza je pokazala, da so se tudi pri nas v Sloveniji že uveljavili nekateri inštrumenti, ki pozitivno vplivajo na izvedbo prenove - subvencije, krediti, prostorsko načrtovanje. Kljub temu pa ostaja še vrsta problemov, slabosti in pomanjkljivosti, ki ovirajo prenovo in ki zahtevajo dodatne ukrepe, na primer pomanjkljive podatkovne baze, pomanjkljivi urbanistični in arhitekturni standardi, neosveščenost lastnikov, nerazvite metode participacije prebivalcev v procesu urejanja prostora in podobno.

Čeprav v svetu obstaja več zakonodajnih principov, na katerih temelji prenova, je pri tem najpomembnejše, na kak način v proces prenove vstopa posamezni lastnik objekta – ali v prenovo vstopa prostovoljno (skandinavski model) ali pa je njegovo sodelovanje v prenovi obvezno (nemški model). Vsak od modelov ima svoje prednosti pa tudi slabosti. Vsekakor je dobro sodelovanje lastnikov oziroma prebivalcev območja, na katerem se izvaja prenova, izjemnega pomena, kar se je izkazalo tudi pri prenovi Občinske kolonije. Občina Trbovlje je v tem primeru sicer nastopila kot edina lastnica objektov, vendar je ves čas prenove tesno sodelovala z najemniki. Usklajevanje potreb prebivalcev s strokovnimi izhodišči prenove je bilo izjemno kompleksno in ni potekalo brez težav. Slednje bi bile zagotovo manjše, če bi se lahko zgledovali po že izvedenih projektih oziroma bi bilo področje urbane prenove zakonsko urejeno. Kljub vsemu prenova Občinske kolonije predstavlja edinstven primer urbane prenove spomeniško zaščitene naselja v slovenskem prostoru in projekt, ob izvajanju katerega smo se ogromno naučili.

»Orodja« prenove

Občina Trbovlje, po trenutno veljavni zakonodaji, razen finančnih spodbud in pomoči investitorjem pri pripravi prostorske dokumentacije, praktično nima učinkovitih orodij, ki bi zasebnega lastnika spodbudila k obnovi oziroma izvedbi investicije. Razlastitev in »prenova« na podlagi 6. člena Zakona o graditvi objektov sta po svoji naravi inštrumenta prisile, zaradi česar je potrebno vseskozi pričakovati, da bo prišlo do večjih nasprotovanj s strani lastnikov nepremičnin. Orodje prisile je tudi zviševanje višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga nekatere občine sicer uporabljajo v primeru slabo vzdrževanih in porušeni objektov. Ta način ni v skladu z namenom plačevanja nadomestila in je kot tak

nezakonit. V nadaljevanju vam podrobneje predstavljamo posamična »orodja« prenove in pojasnujemo njihove prednosti in slabosti.

Ustrezna namenska raba kot izhodišče prenove

Prenova je mogoča in smiselna le, če je skladna s strategijo občinskega prostorskega razvoja in namensko rabo prostora. Ker je namenska raba določena v hierarhično najvišjem prostorskem aktu občine, katerega postopek priprave (in sprememb) je nadvse zapleten in dolgotrajen, je izjemnega pomena, da razvoj v prostoru načrtujemo strokovno in premišljeno. Če bodo naše odločitve temeljile na strokovnih izhodiščih in širokem javnem interesu, jih ne bo težko zagovarjati proti interesu posameznikov.

Občina Trbovlje je še v času pred gospodarsko krizo s strani lastnikov nepremičnin prejela več pobud za spremembo veljavnih sestavin planskih aktov. Ker do sprejetja ZPNačrt-a občina planskih aktov ni mogla spreminjati in usklajevati s svojimi razvojnimi potrebami, je prišlo do velikega neskladja razvojnih in planiranih potreb, kar je onemogočalo izvajanje potrebnih investicij v občini. Zaradi navedenih razlogov in na podlagi podanih pobud posameznih investorjev je Občina Trbovlje pričela s postopkom sprememb in dopolnitev še veljavnih sestavin planskih aktov za območje sedmih razvojnih lokacij v mestu Trbovlje, ki jih je Občina ocenila kot strateško pomembne. Občina je želela investicijske pobude realizirati v najkrajšem možnem času vendar v skladu z novim občinskim prostorskim načrtom občine in novim konceptom razvoja mesta. Posamezne pobude so se nanašale na naslednja območja:

- STANOVANJSKA GRADNJA NA OBMOČJU PUP ŠP 9/4 – POD GOZDOM in P 9/2 – IPOZ
- GRADNJA POSLOVNOSTANOVANJSKEGA OBJEKTA Z GARAŽNO HIŠO NA OBMOČJU »MEHANIKA« IN »OŠ ALOJZA HOHKRAUTA«
- GRADNJA STANOVANJSKEGA OBJEKTA NA OBMOČJU »ŠPORTNA HALA POLAJ«
- STANOVANJSKA GRADNJA NA OBMOČJU »VILA AURORA«
- CENTRALNE MESTNE DEJAVNOSTI NA OBMOČJU »TPT«
- CENTRALNE MESTNE DEJAVNOSTI NA OBMOČJU TOPLARNE POLAJ - »OPEKARNA«

Spremembe in dopolnitve sestavin planskih aktov je OS občine Trbovlje sprejel septembra 2009 in s tem postavil temelje za spremembe izvedbenih aktov, na podlagi katerih je možno pridobiti gradbeno dovoljenje za načrtovane posege v prostor.

Za vse navedene lokacije bo v prihodnje potrebno izdelati nove podrobne prostorske načrte oziroma pripraviti spremembe obstoječih izvedbenih aktov, glede na opredelitev v planskih aktih. Postopke priprave in sprejema bo vodila Občina Trbovlje, vendar šele po tem, ko bo prejela pobudo konkretnega investitorja. Do sedaj je Občina Trbovlje sprejela Občinski podrobni prostorski načrt za območje IZ 10/3 – OŠ NOVA, ki omogoča gradnjo osmih individualnih stanovanjskih objektov in Občinski podrobni prostorski načrt za območje ŠP 9/4 – POD GOZDOM s katerim je omogočena gradnja večstanovanjskega objekta z oskrbovanimi stanovanji.

Razlastitev

Uresničevanje celovite prenove oziroma njeno udejanjenje v prostoru je odvisno od vrste dejavnikov, na katere lokalna skupnost največkrat nima nobenega vpliva. Če je po eni strani Občina tista, ki skladno s predpisi, upoštevajoč javno korist, vodi politiko urejanja prostora na lokalni ravni (določa namensko rabo ter merila in pogoje za posege v prostor, kar pomeni tudi, da v korist investitorja lahko spremeni prostorske akte) pa po drugi strani nima ustreznih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko zasebnega lastnika »prisilila« v izvedbo investicije – gradnjo ali prenovo.

Zakonodaja sicer predvideva instrument razlastitve za posamezne, z zakonom predpisane namene, pri čemer mora biti ugotovljena javna korist in izpolnjen pogoj, da je javna korist sorazmerna z razlastitvenim namenom. Nedvoumno pa je razlastitev poseg v lastninsko pravico, ki je najtežji in je zato pripravo dokumentacije, na kateri bo temeljil celotni postopek razlastitve, potrebno voditi z veliko mero previdnosti, upoštevati celotno zakonodajo in predhodno preverjati dejstva, ki bi bila v postopku lahko predmet spora oziroma drugačnega razumevanja.

»Prenova« na podlagi 6. člena Zakona o graditvi objektov (ZGO-1)

Obnova oziroma nenazadnje tudi odstranitev objekta je »teoretično« možna na podlagi Zakona o graditvi objektov (ZGO-1), ki v 6. členu sicer določa, da če so na objektu takšne pomanjkljivosti, ki zaradi izrabljenosti, zastarelosti, vremenskih vplivov ali učinkovanja tretjih zelo slabo vplivajo na zunanjo podobo naselja in krajine in so posledica opustitve redne in pravilne uporabe ter vzdrževanja nepremičnine, pa ne gre za nevarno gradnjo po tem zakonu, občina zaradi zavarovanja javne koristi lahko zaveže lastnika, da izvede nujno potrebna vzdrževalna dela.

To stori tako, da sprejme odlok, v katerem določi območja oziroma objekte, na katerih je treba izvesti vzdrževalna dela, katera vzdrževalna dela je treba izvesti oziroma merila za njihovo določitev ter predvidi oceno njihovih stroškov. V odloku lahko občina predvidi tudi višino sredstev, ki jih bo prispevala za pokritje dela stroškov v zvezi s predvidenimi vzdrževalnimi deli. Na podlagi odloka pristojni občinski organ po uradni dolžnosti izda odločbo, s katero lastnika objekta zaveže, da v določenem roku izvede vzdrževalna dela, opredeljena v odloku.

Če zavezanec v roku, določenem z odločbo, ne izvede predpisanih vzdrževalnih del, se opravi izvršba za nedenarno obveznost po drugih osebah v skladu s predpisom o splošnem upravnem postopku. Če občina zaradi izvršbe odločbe iz prejšnjega odstavka sama založi sredstva za izvedbo vzdrževalnih del, ima na objektu, na katerem so se izvedla vzdrževalna dela, zakonito hipoteko v višini stroškov izvedbe vzdrževalnih del. Če se pri izvedbi del, odrejenih z odločbo občine na podlagi neodvisnih strokovnih ocen ugotovi, da ugotovljenih pomanjkljivosti na objektu ni možno odpraviti samo z vzdrževalnimi deli, lahko občina izda novo odločbo, v kateri odredi rekonstrukcijo objekta, če pa se ugotovi, da je objekt v takšnem stanju, da pomanjkljivosti ni mogoče odpraviti niti z rekonstrukcijo objekta, lahko občina odredi odstranitev objekta. Žal pa je določba 6. člena zakonsko podnormirana in kot ugotavlja prof. dr. Rajko Pirnat v Mnenju o nekaterih vprašanih izvajanju 6. člena ZGO, iz ustavnopravnega stališča težko izvedljiva, kar občinski odloki težko nadomestijo.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

V preteklosti je odlok, na podlagi katerega je Občina Trbovlje pripravljala podatke za odmero NUSZ predvideval tudi zvišanje nadomestila v primeru, da gre za opuščene in dotrajane objekte na stavbnih zemljiščih (do 20%). Objekti so se šteli za zapuščene in dotrajane, v kolikor so bili nenaseljeni (brez stanovalcev ali poslovne dejavnosti), so imeli nevzdrževan zunanji videz ali nevzdrževano pripadajoče zemljišče ali pa da je bil objekt nedograjen več kot 5 let po izdaji gradbenega dovoljenja. Nevzdrževanost objekta ali zemljišča je ugotavljala pristojna občinska inšpekcija.

S spremembami Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v letu 2008 je bila izvedena tudi pomembna sprememba na tem področju. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-217/97-8 z dne 5. 3. 1998 je določala, da 61. člen Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ) ne našteva vseh taksativno naštetih meril za predpisovanje nadomestila in občina lahko predpiše tudi druga merila, vendar pa morajo biti ta v skladu s temeljnim namenom nadomestila. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč je namreč javna dajatev, ki jo predpisuje lokalna skupnost. Ustava v 147. členu določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Čeprav je torej 61. člen prejšnjega ZSZ občinam omogočal, da ob primeroma naštetih kriterijih za predpisovanje nadomestila predpišejo tudi druge kriterije, pa morajo biti seveda ti dodatni kriteriji v skladu z naravo nadomestila in njegovim namenom, določenim v prejšnjem ZSZ. Iz VI. poglavja tega zakona je razvidno, da gre pri nadomestilu za dajatev, ki se plačuje za uporabo stavbnega zemljišča, in sicer glede na njegovo namembnost, lego, komunalno opremljenost in druge okoliščine, ki vplivajo na njegovo uporabnost. Kriteriji njegovega predpisovanja in določanja morajo biti zato povezani z lastnostmi zemljišča in njegovimi prednostmi oziroma slabostmi oziroma z njegovo namembnostjo (npr. dobra infrastrukturna opremljenost, prometne povezave, zemljišče za poslovne dejavnosti, za bivanje, kvaliteta lokacije zemljišča ipd.). Če občina določi kriterije, ki se ne tičejo stavbnega zemljišča in njegove rabe, pač pa se kot predmet dajatve navajajo tudi druge okoliščine, npr. motnje oziroma onesnaževanje okolja, ki ga povzroča uporabnik stavbnega zemljišča, so z zakonom predpisani pogoji ZSZ s tem

prekoračeni, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča pa se spremeni v dajatev druge vrste. ZSZ nikjer ne določa, da bi se nadomestilo plačevalo tudi od motenj, ki jih povzroča uporabnik zemljišča. Tudi družbeni dogovor, izdan na podlagi 61. člena ZSZ (Dogovor o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za določanje tega nadomestila, Uradni list SRS, št. 19/86), ne predvideva kriterijev onesnaževanja okolja, hrupa in vizualnih motenj. Takšni kriteriji določitve nadomestila presegajo z zakonom določene pogoje občinskega predpisovanja nadomestil in so zato v nasprotju s prejšnjim ZSZ.

Priporočila pristojnega ministrstva

Tudi Ministrstvo za okolje in prostor, ki je v septembru 2011 pripravilo priporočila za izvajanje ukrepov iz 6. člena ZGO-1, poudarja, da naj se občine z lastniki dogovarjamo o obnovi in predvidimo sredstva za sofinanciranje obnove, prisilne inštrumente iz 6. člena ZGO-1 pa uporabimo le v skrajnem primeru, ko so izčrpane že vse druge možnosti.

MOP prav tako priporoča, da občine sprejmemo ustrezen odlok, v katerem naj določimo standarde vzdrževanosti naselja in objektov, ki jih morajo uporabniki upoštevati v času uporabe objekta, da ne pride do izrabljenosti, zastarelosti, nepravilne uporabe ali opustitve vzdrževalnih del. Odloki morajo slediti določbam občinskih prostorskih aktov, ocena del, ki jih je potrebno izvesti na objektih, pa naj temelji na predhodno izdelanih strokovnih analizah. Odloki so lahko sprejeti za celotno občino, posamezno naselje ali več naselij, skupino objektov ali en sam objekt.

Po ocenah MOP je priporočljiva tudi ustanovitev posebne delovne skupine, kot posvetovalnega telesa, za pripravo meril in pogojev za vzdrževanje. Skupina bi bila multidisciplinarna, sestavljena iz reprezentativnih strok, na primer arhitekture, prostorskega načrtovanja, gradbeništva, varstva kulturne dediščine in podobno.

Finančne spodbude

Trenutno edino res učinkovito orodje prenove so finančne spodbude – sofinanciranje obnove, nepovratna sredstva in krediti.

Različne finančne spodbude so investitorjem na voljo preko EKO sklada, vendar so vezane izključno na ustrezno energetsko sanacijo objektov. Prijavitelji so lastniki sami, ki morajo zagotoviti tudi večji del lastnih sredstev. Nepovratna sredstva so na voljo tudi za obnovo stavbne dediščine – kulturno zaščitene spomenikov, za katere pa veljajo posebni pogoji obnove. Tudi Občina Trbovlje je v preteklosti že sofinancirala energetsko sanacijo objektov – zamenjavo oken in oblogo fasad.

Prenova v prihodnje

Tako kot smo zapisali tudi v Strategiji razvoja občine Trbovlje, bo Občina v prihodnje spodbujala prenovo posamičnih objektov in mestnega prostora. Skladno s priporočili pristojnega ministrstva bomo z ustreznimi predpisi – odlokom najprej opredelili standarde vzdrževanosti objektov, ki jih morajo uporabniki upoštevati v času njihove uporabe, da se zagotovi primerno stanje in videz objektov. Po določitvi arhitekturno urbanističnih standardov bomo opredelili merila in pogoje za izbor objektov na javnem razpisu in zagotovili tudi sredstva v proračunu za sofinanciranje njihove prenove.

Primerjava z drugimi občinami

Kar nekaj občin ima pri sofinanciranju obnove stavb že dolgoletno in, po vidnih rezultatih sodeč, tudi učinkovito prakso. Z izjemnimi rezultati se lahko pohvalita mestna občina Ljubljana z izvajanjem programa »Ljubljana moje mesto« in občina Krško, ki že desetletje izvaja projekt »Sofinanciranje projektne dokumentacije za funkcionalno obnovo stavb v mestnem jedru Krško in trgu Brestanica in sofinanciranje izvedbe obnov zunanjih delov stavb

s ciljem funkcionalne izrabe in izgleda", prav tako pa tudi občina Ptuj, Kočevje, Črnomelj, Jesenice in druge, ki imajo sprejete odloke ali pravilnike za sofinanciranje obnov in so že izvedle tudi javne razpise.

program »Ljubljana moje mesto«

cilji

Urejenost zunanje podobe mesta je eden od pomembnih strateških ciljev Ljubljane. Z urejanjem javnih površin in obnavljanjem stavbnih lupin se izboljšuje javna podoba mesta, kakovost življenja v njem in gospodarski razvoj mesta. Razen tega se z obnavljanjem mesta pri prebivalcih ponovno izostrí, v socializmu pozabljeni, čút urejenosti okolja in prostora, pri ljudeh pa raste tudi samozavest in ozaveščenost o pomenu in vrednotah kulturne in naravne dediščine.

merila in kriteriji

Kriteriji za uvrstitev stavb v program obnove stavbnih lupin v okviru projekta »Ljubljana moje mesto« so pomen stavbe z vidika spomeniško arhitekturne vrednosti, pomen stavbe glede na njeno lego oziroma območje, lega stavbe v predelu, ki je že delno urejen (zaključevanje že delno urejenih mestnih ambientov), pomen stavbe z vidika dejavnosti (širši pomen za mesto), dotrajanost stavbe in investicijska zahtevnost obnovitvenih del.

sistem financiranja

Izhodišče za oceno potrebnih sredstev je realizacija obnove direktno izbranih stavb ter stavb, ki so bile izbrane na razpisih. Del sredstev je predviden tudi za pridobivanje strokovne dokumentacije za ponovno oživitev celovite preнове in za pridobitev projektne dokumentacije za prenovu pilotne stavbe, ki jo izberejo na javnem razpisu. Del sredstev je namenjen tudi za manjša dela in popravila na že obnovljenih stavbah, za odstranjevanje grafitov ter za predstavitev akcije in preнове.

MOL sofinancira obnovo stavbnih lupin v višini od 25 do 50 odstotkov. Pri stavbah, ki so razglašene za arhitekturni spomenik: 50 odstotkov, pri stavbah, ki se nahajajo v območjih, razglašeni za kulturni spomenik, ter pri stavbah, ki jih je Zavod za varstvo kulturne dediščine uradno predlagal za razglasitev za arhitekturni spomenik: 33 odstotkov in pri drugih stavbah, ki se uvrstijo v program »Ljubljana moje mesto« na podlagi splošnih kriterijev: 25 odstotkov. Pri obnovah investicijsko zahtevnih objektov je procent sofinanciranja omejen, ne glede na vrednost celotne investicije.

vodenje projekta

Projekt vodi Koordinacijska skupina za vodenje programa »Ljubljana moje mesto«. Izvajanje posameznih nalog kot javnih naročil vodita Služba za javna naročila pri Oddelku za finance in Komisija za izvajanje javnih naročil v okviru programa »Ljubljana moje mesto«.

Pripravila:

Nives KROPIVŠEK