

Črnograditelj proti državi

Uvod

Kadar razmišljam o črnih gradnjah, sem v zadregi. Če jih opazujem s *sociološkega* vidika, so pravzaprav simpatičen pojav. So izraz spontanosti, samoorganiziranosti, skratka, človekove sposobnosti, da se tako ali drugače odzove na določen, vsekakor ne obrobni problem pomanjkanja stanovanj. Še posebej velja to za tiste črne gradnje, ki so rezultat nuje, ki se kaže v tem, da posameznik ni imel na razpolago nobene druge možnosti za trajno rešitev stanovanjskega problema. Če pa jih opazujem z vidika *prostorskega planiranja*, je slika povsem drugačna. Ne glede na motive, nuje in potrebe, so črne gradnje pojav, ki pomembno degradira okolje in povzroča trajno in marsikdaj nenadomestljivo škodo. Pri tem nimam v mislih samo neposredne škode, ki nastane z gradnjo nezakonitega objekta, pač pa predvsem tudi tisto škodo, ki je posredna in vpliva na ravni, ki za nestrokovnjake ni neposredno vidna (onesnaževanje vodnih virov, degradacija ekosistema ipd.).

Črnograditeljstvo je seveda zanimivo tudi za sociološko raziskovanje. V kontekstu sociološkega raziskovanja lahko identificiramo naslednje pristope:

– Črnograditeljstvo kot izraz *družbenih konfliktov v prostoru*. Gre za pristop, ki prostor obravnava kot omejen vir, do katerega nimajo vsi enakega dostopa. Črna stanovanjska gradnja pa je izraz nezakonitega prisvajanja tega vira. Nezakonito prisvajanje je bodisi rezultat deprivilegiranosti, kot je to v primeru črnih barakarskih naselij ali drugih oblik »zasilnih« bivališč, ali pa je rezultat privilegiranosti in politične moči črnograditeljev, ki si lahko privoščijo nezakonito gradnjo na lokaciji, ki je sicer razglašena za nezazidljivo območje.

– Pri raziskovanju *družbene segregacije v prostoru* so območja črne gradnje običajno pojmovana kot najbolj tipični izraz takšne segregacije. Raziskovalci proučujejo prostorske manifestacije segregacije, kot na primer: položaj takšnih območij v urbani strukturi mesta, način zidave, mehanizmi odkrivanja/zakrivanja takšnih območij, značilnosti »vernikularne« arhitekture, stopnjo opremljenosti s kolektivno oskrbo, kulturne in socialne značilnosti takšne skupnosti. Sem spadajo tudi analize konfliktnih odnosov med mestno oblastjo in socialno skupnostjo črnograditeljev.

– V kontekstu raziskovanja *stanovanjske preskrbe in stanovanjskih politik* črnograditeljstvo tematizirajo kot »nehoteno posledico« pomanjkljivosti uradne in »formalne« stanovanjske politike. Črnograditeljstvo spada v sfero »neformalne« ali »sive« družbe in njenega »sveta dela«. Raziskujejo mehanizme solidarnosti, samoorganiziranosti in samopomoči, pa tudi na kakšen način določene stanovanjske politike prispevajo k razmahu črnih gradenj.

– Črnograditeljstvo je tudi predmet raziskovanja z vidika *prostorske in urbanistične politike*, predvsem pa delovanja upravnih služb na tem področju. Zamudnost in zapletenost postopkov za pridobitev raznih dovoljenj za gradnjo in tudi s tem povezani stroški običajno prispevajo k večjemu obsegu nezakonitih posegov v pro-

* Dr. Pavel Gantar, docent na FDV.

stor. Temu se običajno dodaja še neučinkovitost inšpekcijskih služb pri »odkrivanju in zatiranju pojava«.

– In končno je mogoče črnograditeljstvo obravnavati kot *kulturni* pojav, ki je povezan z načinom življenja, pa tudi z vzorcem urbanizacije v Sloveniji. »Zgraditi si lastno hišo« je za marsikoga, predvsem na podeželju, vrednota sama po sebi, njeno uresničenje pa ga kvalificira za sposobnega in enakovrednega člana lokalne skupnosti. Gradnja ali prezidava hiše je opravilo, domala povsem podobno obredom prehoda v tradicionalnih družbah. Pomeni prehod »na svoje« in obenem simbolno označuje to dejanje »prehoda«. Druga pomembna kulturna značilnost črnograditeljstva pa je ta, da, podobno kot to velja za »delo na črno«, črnograditeljstvo kljub nezakonitosti ni dojeta kot klasično kriminalno in kaznivo dejanje.¹ Gradnja ali prezidava hiše je nekaj, kar sodi v zasebnost, država s svojimi pravili in predpisi pa pomeni motnjo in oviro, ki jo je treba čim bolj elegantno obiti in se izogniti stroškom ter zamudnim postopkom. Izogniti se zahtevam in stroškom, ki jih postavlja država, je vrlina, ne pa slabost.

V tem prispevku se bom pojava nezakonitih posegov v prostor lotil z drugačnega vidika od tistih, ki sem jih opredelil zgoraj. Obravnaval in analiziral bom logiko razmerja med črnograditeljem in državo oziroma poskušal bom pokazati, zakaj »država«² v tem konfliktu *praviloma zgublja*, ne glede na to da ima na svoji strani »zakon« in vsaj formalno tudi sredstva za njegovo uveljavljanje. Pri analizi logike odnosa črnograditelj-država se bom selektivno opiral na določena spoznanja iz teorije iger in teorije racionalne izbire (prim.: Gantar, 1990: 238–242). V tej luči moramo odločitev investitorja za nezakonito gradnjo tolmačiti kot

a) racionalno ravnanje. Investitor presodi, da je morebitno tveganje (odstranitev objekta) manjše ali zanemarljivo v primerjavi s pričakovanimi koristmi. Torej poskuša maksimirati svoje koristi ne glede na koristi družbe kot celote. Kot bomo videli v nadaljevanju, empirični podatki potrjujejo takšno presojo.

b) Črnograditelj igra tako imenovano nekooperativno igro v dveh pomenih: ba) svoje preference postavlja na prvo mesto ne glede na preference vseh preostalih članov družbe³ in bb) črnograditelj se povsem očitno ne drži »pravil igre«, ki veljajo pri investitorskih posegih v prostor.⁴

c) Črne gradnje pomenijo smrt za idejo prostorskega urejanja, za stroko in politiko kot celoto,⁵ saj dokazujejo, da je mogoče vsaj z vidika posameznika zadovoljiti »prostorske potrebe« tudi nenačrtno, spontano in mimo zato poklicanih in pristojnih organov.

V zvezi z gornjimi tremi tezami moramo opozoriti, da je črnograditeljstvo uspešno le tedaj, če ne postane splošen pojav, če se torej vsi, ki želijo graditi, *ne odločijo* zanj. Ta trditev neposredno izhaja iz točke b): črnograditelj ima namreč možnosti za uspeh le tedaj, kadar drugi možni uporabniki prostora igrajo kooperativno igro, se pravi, da upoštevajo pravila. Le dejstvo, da drugi upoštevajo pravila, črnograditelju prinaša prednost, da lahko svoje potrebe zadovolji hitreje in z manj

¹ Primerjaj prispevek Marjana Hočevarja v tem tematskem sklopu *Teorije in prakse*.

² V tem primeru jo posebejlo urbanistična inšpekcija in ustrezni upravni organi na državni in občinski ravni.

³ Te preference »v imenu« članov družbe postavlja država. Nekooperativnost se izraža v stališču: »Ni važno, če je družba kot celota zaradi moje črne gradnje prizadeta, pomembno je, da sem jaz na boljšem kot prej.« Gre torej za neke vrste obrnjeno interpretacijo Partovega optimuma.

⁴ To je namreč temeljna značilnost nekooperativnih iger, namreč, da rezultati igre igralcev ne zavezujejo.

⁵ Vsaka stroka utemeljuje koristnost in družbeno potrebnost svojega obstoja s tem, da je prav ona tista, ki je sposobna rešiti določen problem. Če bi priznali, da se lahko gradi brez urbanistov, arhitektov in gradbenikov, bi izničili družbeno legitimnost teh strok.

stroški, a vendar ob tveganju, da mu država to prepreči in ga prisli v kooperativno igro. Prav v zvezi s tem smo soočeni z zanimivim *paradoksom*: če bi na črno gradili vsi ali pa pomembno velika večina graditeljev, bi prišli v stanje splošne medsebojne konfliktnosti »vseh proti vsem«, kar bi prej ali slej pripeljalo do spoznanja, da je treba uveljaviti pravila ravnanja, ki zmanjšujejo konflikte, pripeljalo bi torej do prostorskih in urbanističnih načrtov.

Razsežnosti črnograditeljstva

Preden se na podlagi postavljenih tezah lotimo analize logike razmerja med črnograditeljem in državo, se je treba ozreti po podatkih, ki nam bodo nakazali obseg pojava, vrste nezakonitih gradenj in seveda tudi uspešnost države pri preprečevanju črnograditeljstva. V *obrazložitvi za spremembo zakonskih določil o urbanistični inšpekciji* lahko razberemo naslednjo oceno stanja: »Tako ocenjujemo, da je konec leta 1992 v Republiki Sloveniji še ca. 26.000 nedovoljnih posegov v prostor. Od tega je ca. 40% pomožnih objektov in drugih posegov v prostor (ne stavb) ter ca. 1/3 prizidkov, nadzidav, adaptacij ipd. Če te odštejemo, je v Republiki Sloveniji sedaj ca. 15.000 nedovoljenih gradenj stavbnih objektov, od tega ca. 5.000 stanovanjskih, 1500 počitniških in 3500 gospodarskih objektov.«⁶ Ti podatki nam v določeni meri korigirajo nekoliko romantično predstavo o črnograditeljih, ki so v socialni in stanovanjski stiski vzeli »usodo« v svoje roke. Od celotnega števila pribl. 26.000 nezakonitih posegov v prostor lahko torej pod oznako »socialne nuje« uvrstimo največ 5000 posegov, kajti ti rešujejo stanovanjsko vprašanje. Seveda pa moramo to številko še popraviti navzdol, saj vse stanovanjske črne gradnje zanesljivo ne spadajo med »gradnje v stiski«.⁷

V naslednji tabeli podajamo podrobnejši pregled nedovoljenih gradenj po letih, izvršbah (odstranitvi objektov) in namembnosti:

Tabela: Pregled nedovoljenih gradenj in izvršb 1979–1991 (Vir: Teze za spremembo zakona . . .)

leto	% ned. gradnje	vse odločbe	vse odstranitvene odločbe	% opravljene izvršbe	% stan. objekti	poč. objekti	gosp. objekti	pomož. objekti	drugi posegi	druž. gradnje		
					%	%	%	%	%	%		
1979	–	1605	783									
1980	–	1260	594									
1981	–	1877	779	42	139	18	22	23	36	16	–	3
1982	8	1856	719	39	141	19	24	22	36	15	–	3
1983	7	1624	512	31	111	22	24	19	35	18	–	4
1984	–	1489	420	28	106	25	30	12	37	19	–	2
1985	6	1648	383	23	95	24	29	6	30	23	9	3
1986	6	1988	417	21	220	53	22	8	25	34	4	5
1987	7	2037	354	19	104	24	24	6	20	37	8	5
1988	10	2632	625	24	140	21	26	5	17	39	7	6

⁶ Temu dodajmo še informacijo iz istega gradiva, da je urbanistična inšpekcija v obdobju (1978–1992 (leta 1978 je prišlo do množične legalizacije tedanjih nezakonitih gradenj) odkrila pribl. 21.500 novih primerov nedovoljenih posegov v prostor, po oceni pa je bilo neodkritih pribl. 8500 primerov (to je pribl. 1/3 odkritih).

⁷ Podatkov o tem, koliko stanovanjskih črnih gradenj spada v kategorijo »socialne nuje«, seveda ni, po približnih ocenah, pa bi morali število teh gradenj razpoloviti, torej bi prišli do številke 2500 do 3000 črnih gradenj.

leto	% ned. gradnje	vse odločbe	vse odstra- nitvene odločbe	%	oprav- ljene izvršbe	%	stan. objekti %	poč. objekti %	gosp. objekti %	pomož. objekti %	drugi posegi %	druž. gradnje %
1989	9	2361	495	21	158	32	25	6	18	40	5	5
1990	8	2561	589	23	135	23	25	5	18	42	4	6
1991	15	3047	700	23	84	12	22	5	22	41	5	6
1979-1991		25985	7370	28	1433	19						

Ker bomo problematiko prisilnih odstranitvev objektov (»rušenj«) obravnavali pozneje, naj najprej na kratko pojasnim druge podatke v tabeli: najprej lahko ugotovimo, da je nedovoljena gradnja kar pomemben delež v celotnem obsegu posegov v prostor. Giblje se med 6 in 10%, pri čemer je pomembna izjema zadnje upoštevano leto v tabeli, to je leto 1991, ko je delež nedovoljenih posegov narasel na visokih 15% v celotnem obsegu posegov v prostor. Ni povsem jasno, čemu bi lahko pripisali takšno povečanje. Če izvzamemo enega izmed možnih razlogov, da so bili inšpektorji preprosto bolj učinkoviti v odkrivanju nedovoljenih posegov,⁸ se vendarle dozdeva, da je k povečanju obsega črne gradnje pripeljal »pravni nered«, ki je bil povezan s spremembo političnega sistema, s spremembami v občinah, predvsem pa delegitimizacijo pravnega sistema, ki se kaže tudi v povečanem obsegu »sive« in »črne« ekonomije, kot so na primer nezakonita sečnja gozda in očitno tudi nezakoniti posegi v prostor. Skratka, domnevamo, da so nezakoniti investitorji zaznali nemoč in neodločnost države, ugotovili, da je tveganje razmeroma majhno, in se lotili gradenj brez potrebnih dovoljenj.

Nazorni so tudi podatki, ki nam prikazujejo trende gibanj nedovoljenih posegov glede na namembnost. Ti podatki so prikazani v spodnjem grafikonu:

Grafikon nam prikazuje naslednjo zanimivo sliko:

– število stanovanjskih in počitniških objektov⁹ se zmanjšuje, saj ti dve kategoriji v zadnjih letih sestavljata manj kot tretjino vseh nedovoljenih posegov. Ali lahko upadanje teh črnih gradenj razlagamo kot znamenje gospodarske krize, ko ljudje preprosto nimajo več toliko sredstev, da bi jih namenjali za gradnjo, še posebej pa ne za počitniške objekte?

– Prav tako so do leta 1988 gospodarski objekti izkazovali hiter trend upadanja, vendar pa v zadnjih petih letih ponovno nekoliko naraščajo. Ponoven trend rahlega naraščanja moramo razlagati kot rezultat razvoja zasebnega sektorja. Podoben trend, sicer na bistveno nižji ravni, izkazujejo tudi drugi posegi v prostor.

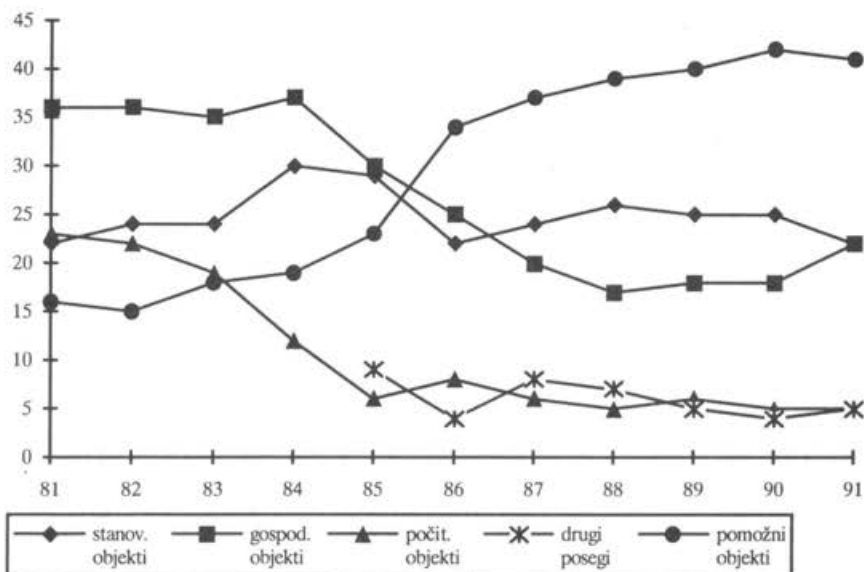
– Pač pa v drugi polovici osemdesetih let ugotavljamo močan porast pomožnih objektov, ki se z nekoliko zmanjšano intenziteto nadaljuje tudi v devetdesetih letih. Močen porast pomožnih objektov sovпада z razmeroma močnim zmanjšanjem stanovanjskih in gospodarskih objektov. To lahko pojasnimo z učinki gospodarske krize: ljudje nimajo več sredstev za gradnjo stanovanjskih in gospodarskih objektov »na novo«, pač pa s prizidki, lopami in podobnimi objekti samo dopolnjujejo obstoječe stanje.

Ti podatki po mojem mnenju dokazujejo, da stanje v zvezi z nezakonitimi posegi vendarle ni tako dramatično, kot se zdi na prvi pogled, saj ugotavljamo porast predvsem pri pomožnih objektih. Ne glede na to da so vse črne gradnje po pravnem statusu med seboj izenačene, pa je vendarle treba priznati, da pomožni objekti praviloma pomenijo manjše oškodovanje prostora, predvsem zato ker so postavljeni na območju, ki je že pozidano, pa tudi zato ker jih je možno lažje

⁸ Ta razlog moram zavrniti oziroma relativizirati, saj je povečanje deleža nedovoljenih posegov tako veliko, da ga samo boljše delovanju inšpekcijskih služb ne moremo pripisati.

⁹ Opozorili smo že, da so prav ti objekti v običajnih razlagah sinonimi za črno gradnjo nasploh.

Prikaz nedovoljenih posegov po namenu
Vir: Teze za spremembo..



prilagoditi zahtevam urbanistične službe ali pa odstraniti brez velike gospodarske škode in socialnih posledic za prizadete.

Pregled obsega nezakonitih posegov po občinah, ki jih v letnih poročilih navaja Republiški urbanistični inšpektorat, kaže, da se nezakoniti posegi pojavljajo predvsem v zgostitvenih območjih, kar dokazuje našo tezo, da je nezakonita gradnja rezultat konfliktov, ki nastajajo zaradi dejstva, da je prostor omejena dobrina.¹⁰

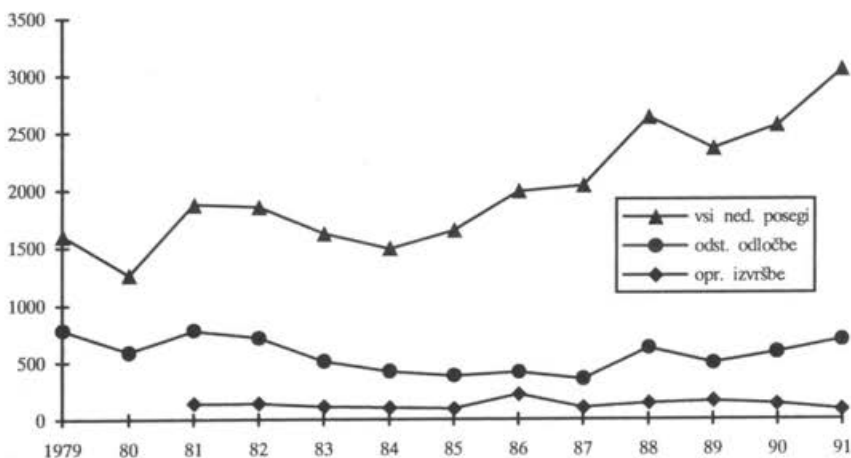
Če povzamem razlage, ki sledijo iz prikazanih podatkov, lahko najprej ugotovim, da ustaljena predstava o črnih gradnjah, ki se izenačuje s stanovanjskimi in počitniškimi objekti, ne velja. Zato tudi motiv »socialne nuje«, ki se kaže v tem, da možni črnograditelj nima druge izbire kot odločitev za nedovoljeni poseg, ne igra pomembne vloge pri odločitvi za takšno gradnjo. Glede na to da v zadnjih letih močno prevladujejo pomožni objekti, lahko odločitev za nezakonito gradnjo pripišemo dvema glavnima razlogoma, in sicer: a) nezakoniti investitor sodi, da je tveganje pri gradnji pomožnih objektov majhno in se glede na vložene stroške izplača, tudi, če ga je prisiljen legalizirati ali pa celo porušiti, ter b) dovršen del takšnih črnih gradenj lahko pripišemo tudi prepričanju, da za pomožne objekte, še posebej če so provizorični, niso potrebna posebna dovoljenja, ker naj bi lastnik z njimi »prosto razpolagal« v okviru svojega doma.

¹⁰ V poročilu Republiškega urbanističnega inšpektorata za leto 1991 najdemo naslednje občine, v katerih so inšpektorji izdali več kot 20 odstranitvenih odločb: Celje, Domžale, Kamnik, Kranj, Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Moste-Polje, Ljubljana Šiška, Ljubljana Vič-Rudnik in Maribor. Na meji pa sta Novo mesto in Šentjur pri Celju.

V nadaljevanju bom na podlagi izhodišč, ki sem jih postavil v uvodnem delu prispevka, analiziral osnovne značilnosti logike razmerja med črnograditeljem in državo oziroma bom poskušal pojasniti, zakaj država skoraj vedno zgubi. Ob koncu pa bom s tega vidika pojasnil še zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ki je bil nedavno sprejet v državnem zboru in naj bi prinesel več reda na tem področju.

To, da država praviloma zgublja v konfliktu s črnograditelji, dokazuje naslednji grafikon:

Pregled nedovoljenih gradenj in izvršb 1979-1991
Vir: Teze za spremembo zakona



Iz grafikona sta jasno razvidna dva velika razkoraka:

– najprej imamo razkorak med vsemi nedovoljenimi posegi in izdanimi odstranitvenimi odločbami. Ta razkorak nam priča o tem, da je postopek ugotavljanja in obravnavanja črnih gradenj zapleten in se v manj kot polovici primerov konča z odstranitveno odločbo. To lahko pomeni, da je večino črnih gradenj nelegalnemu investitorju uspelo uskladiti z urbanistično dokumentacijo. Vendar ta ugotovitev samo delno velja. V zadnjih letih lahko opazimo, da se škarje med številom nedovoljenih posegov in izdanimi odstranitvenimi odločbami razpirajo. To razpiranje lahko pojasnimo z dvema razlogoma, in sicer a) da narašča predvsem število pomožnih objektov, ki niso tako sporni, čeprav so nezakoniti, in b) da se je v zadnjih letih učinkovitost države (občine) pri uveljavljanju reda v prostoru zmanjšala.¹¹

¹¹ Če vemo, da se v velikem številu občin srečujejo s problemi »vladanja«, da je skoraj ena tretjina občinskih skupščin na robu normalnega delovanja, ali pa sploh ne delujejo, in če vemo, da to bistveno vpliva na učinkovitost upravnih služb, je jasno, da takšno stanje ne more prispevati k večjemu uveljavljanju pravnih norm.

– Drugi razkorak pa se nanaša na razmerje med številom odstranitvenih odločb in opravljenih izvršb. Z izjemo leta 1986 se opravi komaj ena petina do ena četrtnina odstranitvenih odločb, s tem da se podobno kot pri prvem razkoraku v zadnjih letih škarje razpirajo. Razlogi so podobni ali povsem enaki kot zgoraj. Ugotovimo lahko samo eno: črnograditelj ima tudi tedaj, ko je že izdana odstranitvena odločba, dobre možnosti, da »preživi« in ne zgubi vložka in koristi, ki ju je vložil v nezakonito zgrajeni objekt.

Zakaj je tako, si lahko ogledamo v spodnji tabeli, ki prikazuje postopek dela urbanistične inšpekcije od trenutka, ko ugotovi nedovoljeni poseg, pa do trenutka, ko izda odstranitveno odločbo in organizira postopek prisilne odstranitve objekta.

Postopki	Problemi
1. Opazijo nezakonito gradnjo	Inšpektorji morajo ugotoviti: kdo je investitor (en ali več), kaj gradi (naravo objekta), na kateri parceli gradi (številka parcele ipd.). Že to vzame precej časa, še posebej izsleditev investitorja, naslova ipd.
2. Izdajo odločbo o ustavitvi del	Odločbo je treba osebno vročiti. Nezakoniti investitorji pa se lahko zelo uspešno izmikajo vročitvi odločbe. V odločbi se nezakonitemu investitorju naloži, da si pridobi ustrezna dovoljenja.
3. Nadzor dejanskega stanja	Preverjanje, ali investitor ravna v skladu z odločbo, ukrepanje v zvezi z morebitno pritožbo. ¹² Če investitor ne ravna po določilih odločbe, sledi
4. Odločba o odstranitvi objekta	To odločbo je treba znova osebno vročiti, zato sledijo podobne težave kot v točki 2. V odločbi se navede rok, do katerega mora investitor sam odstraniti gradnjo. Nezakoniti investitor se lahko pritoži na višjo stopnjo – na republiško inšpekcijo, lahko pa po negativni odločbi sproži tudi sodne spore, ki sicer ne vplivajo na izvršbo, vendar se je v teh primerih razmeroma težko odločiti za izvršbo. Če iz republiških organov pride dovoljenje za izvršbo odločbe, sledi
5. Prisilna odstranitev objekta	Nasprotovanje nezakonitih investitorjev, včasih politični pritiski, pritiski javnosti, neustrezna opremljenost ekip za rušenje, hudo moralno in politično obtoževanje inšpektorjev.

Opis postopkov in problemov, s katerimi se srečuje urbanistična inšpekcija, lahko opazujemo z dveh vidikov.

Z vidika posameznika – zakonitega ali nezakonitega investitorja je ta postopek zasnovan tako, da mu omogoča relativno dobro zaščito pred samovoljo oblasti, saj mu omogoča vrsto pritožbenih stopenj, predvsem pa so vsi koraki »države« napovedani vnaprej, kar mu omogoča, da se na te korake tudi pripravi in jih onemogoči. V sociološkem jeziku bi lahko govorili o tipičnem primeru samoizničevalne napovedi. Urbanistična inšpekcija napove prisilno odstranitev objekta, kar nezakonitemu investitorju omogoči, da organizira »odpor« zoper nameravano izvršbo. To se je še posebej jasno pokazalo pri nameravanih izvršbah na Malem vrhku, kjer so se izvrševalci odstranitvenih odločb srečali s solidarnostjo drugih črnogradite-

¹² Na tej stopnji pritožbe niso posebno pogoste.

ljev in krajanov, ki so črnograditeljem prodali zemljo za gradnjo. Logika razmišljanja črnograditeljev je povsem enostavna: če na določenem ozemlju, kjer imamo opravka s strmjenim nizom črnih gradenj, preprečimo eno gradnjo, smo preprečili vse. Razmere na Malem vrhku je še dodatno označevala okoliščina, da ima (ali pa je imela) večina črnograditeljev relativno visok družbeni položaj in izobrazbo, kar jim je omogočilo učinkovito mobilizacijo javnega mnenja zoper »rušilno razpoloženo« državo. Toda mobilizacija javnega mnenja v korist črnograditeljev, ki je potekala v ideoloških koordinatah »posameznikova marljivost, spretnost, delavnost, zasebnost zoper ignorantsko državo«,¹³ je imela dvojne učinke. Po eni strani je preprečila izvršitev nasilnih odstranitvev, toda po drugi strani je državo prisilila v položaj, ko od rešitve problema ni mogla odstopiti, saj bi se s tem popolnoma diskreditirala. Umik, ki bi se izražal v nedefiniranem »moratoriju na črne gradnje«, bi pomenil zeleno luč za črnograditelje. Logika delovanja črnograditeljev je jasno razpoznavna: ne glede na postopke (ustavitvene odločbe in podobno) je treba vztrajati do konca, zgraditi objekt (stanovanjsko ali počitniško hišo), se po možnosti naseliti vanj – in verjetnost, da bi jim objekt odstranili, je zelo majhna. Še posebej če si črnograditelj zagotovi solidarnost svojih tovarišev ali lokalne skupnosti. Hipotetično ima država možnost za učinkovito posredovanje v začetnih fazah nezakonite gradnje, vendar v tej fazi zaradi dolžine postopkov ne more učinkovito ukrepati, investitor pa računa prav na počasnost države in še pospeši gradnjo – vsaka dodatna opeka zmanjšuje verjetnost rušenja. Skratka, če pogledamo z vidika črnograditelja, so stvari videti takole: »Če se že odločim za črno gradnjo, moram vztrajati do konca, zgraditi objekt čim prej, potem se bomo pogajali. Tudi če pride do odločbe o prisilni odstranitvi in izvršbi, imam še zmeraj veliko možnosti, da se to ne zgodi«. Za delovanje na podlagi takšnega razmišljanja sta potrebna pogum in občutek za tveganje. Tega pa nimajo vsi možni graditelji, zato na črno gradijo samo nekateri in običajno jim uspe.

Z vidika države pa so postopki, ki ščitijo posameznika pred samovoljnimi posegi, velika ovira, saj ji preprečujejo delovanje tedaj, ko bi lahko bilo uspešno, omogočajo pa tedaj, ko se mora soočiti z velikimi političnimi pritiski in nasprotovanjem javnega mnenja, obenem pa tudi tedaj, ko njen poseg povzroča veliko materialno škodo (rušenje objektov).

Na to dilemo se je država, pučena s primerom Malega vrhka, odzvala s sprememljeno zakonodajo, ki v bistvu omogoča »enkratno« legalizacijo črnih gradenj s pogojem, da nezakoniti investitorji prijavijo svoj poseg, plačajo depozit in počakajo na odločitev ustreznih organov o možni legalizaciji.¹⁴ Občine pa morajo za takšna območja črnih gradenj sprejeti prostorske ureditvene pogoje za sanacijo degradiranega prostora. Če je sanacija možna, je možna tudi legalizacija gradnje ob plačilu za to potrebnih prispevkov, ki sanirajo nastalo škodo. Namen zakona je v tem, da naj tisti, ki so povzročili degradacijo prostora z nelegalnim posegom, tudi plačajo, če je sanacija možna tako, da obdržijo objekt. Če pa to ne pride v poštev, pa seveda sledi prisilna odstranitev.¹⁵ Kaj z vidika analize logike razmerja med črnograditeljem in državo lahko rečemo o možnih učinkih tega zakona: najprej po

¹³ Pojavljal se je argument, da z nasilno odstranitvijo država uničuje gradbeni sklad, ki tako ali drugače rešuje »stanovanjske probleme«, v javnih medijih pa je bil povsem spregledan protiarargument, da takšno reševanje povzroča škodo za cela naselja in predele, ki bi jih takšna gradnja prizadela zaradi onesnaženja virov pitne vode.

¹⁴ 11. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor.

¹⁵ V primeru Malega vrhka bi to pomenilo, da bi posamezniki morali plačati visoke stroške za sanacijo kanalizacije in za vodovod. Po oceni dr. Antona Prevca, načelnika Mestne uprave inšpekcijskih služb, naj bi stroški za vodovod znašali približno 750.000 DEM, za kanalizacijo pa bi bili še od 50 do 100% višji. Delo, 26. 2. 1993, str. 29–30.

najnovejših ocenah zakon ni preprečil novih črnih gradenj. Veselo se gradi naprej, tudi z (napačno?) zavestjo, da je država ob Malem vrhku »zgubila« in bo objekt prej ali slej možno legalizirati. Sicer pa je usoda zakona odvisna od črnograditeljev – če v skladu z 11. členom zakona večina »prijavi« svojo gradnjo in se torej podredi novim pravilom, utegne zakon učinkovati v zastavljeni smeri. Gradnje, ki jih je možno legalizirati, bodo ob plačilu ustreznih stroškov legalizirane, lastniki tistih, ki pa ne bodo legalizirane, pa se bodo le težko uprli odstranitvi, saj so sprejeli pravila igre. Zakon torej hoče nekooperativno igro spremeniti v kooperativno. To pa je, kot sem že omenil, odvisno predvsem od črnograditeljev. Razmišljanje črnograditelja pa je lahko tudi takšno: »Če mi že zdaj ne morejo do živega, zakaj bi svoj objekt ‚prijavljal‘, s tem si samo nakopljem nove stroške ali pa celo tvegam, da mi objekt zares odstranijo.« In če tako razmišlja večina črnograditeljev, zakon ne bo dosegel zelenih učinkov, saj mu ne bo uspelo učinkovito diferencirati med tistimi, ki sprejemajo igro, in tistimi, ki je ne sprejemajo. Podatki kažejo, da je do zdaj le malo nezakonitih investitorjev izkoristilo »ugodnosti« 11. člena zakona. Če vzamemo sklenjena naselja črnih gradenj, kot je na primer Mali vrhek, je uspeh odvisen od kolektivnega delovanja vseh med seboj dobro povezanih črnograditeljev. Če vsi izkoristijo možnost prijave iz 11. člena zakona, si naložijo ogromne stroške, če se nobeden ne prijavi, se podaljšuje obstoječe stanje (niti rušenje niti uporaba teh objektov), če pa se nekateri prijavijo, nekateri pa ne, ali naj torej rušijo samo tistim, ki se niso prijavili, ob dejstvu, da je po novem lokacija zazidljiva! Kakor koli obrnemo, se zdi, da je z vidika črnograditeljske nekooperativne igre najboljše vztrajanje pri nekooperativnosti. V tem primeru se sicer zgodi, da bo tu in tam porušena kakšna črna gradnja, toda večina takšnih gradenj bo ostala. Vprašanje je le, ali med črnograditelji v Sloveniji obstaja neke vrste »tih dogovor« o tem, da se ne bodo prijavili. Ali pa so interesi le preveč različni in bodo populacijo črnograditeljev razcepili na dve vsaj približno enaki skupini, tedaj pa bodo tisti, ki se niso »prijavili«, ostali praznih rok.

LITERATURA:

Gantar, P. (1990): Sociološka kritika teorij planiranja. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu. Filozofski fakultet.

Obrazložitev za spremembo zakonskih določil o urbanistični inspekciji. Republika Slovenija. Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Ljubljana, februar 1993.

Poročilo o delu urbanistične inspekcije v Republiki Sloveniji za leto 1988. Socialistična republika Slovenija. Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Ljubljana, marec 1989.

Poročilo o delu urbanistične inspekcije v Republiki Sloveniji za leto 1989. Republika Slovenija. Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Ljubljana, marec 1990.

Poročilo o delu urbanistične inspekcije v Republiki Sloveniji za leto 1990. Republika Slovenija. Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Ljubljana, marec 1991.

Poročilo o delu urbanistične inspekcije v Republiki Sloveniji za leto 1991. Republika Slovenija. Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Ljubljana, marec 1992.

Predlog za izdajo zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 18. 3. 1993.

Teze za spremembo zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Republika Slovenija. Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora. Republiški urbanistični inšpektorat. Gradivo za posvet v Rogaški Slatini. Ljubljana, december, 1992.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list Republike Slovenije, št. 18, 19. IV. 1993.