

Črne gradnje – med Scilo in Karidbo

Primerjava z Odisejem se kar ponuja. Prvič, ko presojamo vzroke za nastanek črnih gradenj, uradno nedovoljenih posegov v prostor, in drugič, ko presojamo predloge za odpravo obstoječega stanja. Kakor koli obračamo, razpeti smo med državnopravnimi in strokovno-prostorskimi vidiki.

O pojavnosti in posledicah

Izraz črna gradnja, ki je v vsakdanji rabi, nas tako rekoč neposredno usmeri na grajene objekte: pribl. 5000 stanovanjskih, 1500 počitniških in 3500 gospodarskih poslopij, zgrajenih brez ustreznih dovoljenj. Zakonska opredelitev pa govori o nedovoljenih posegih v prostor, med katere je mogoče šteti še nekaj sto peskopov in kamnolomov, nekaj tisoč divjih odlagališč odpadkov, pa gozdne in kmetijske ceste, hidromelioracije in druge posege v vodnem gospodarstvu, prenekateri cestni odsek, mejne prehode, pa še ne bi našeli vseh.

Izogniti se tudi ne moremo »sivim« posegom v prostor, kot bi lahko opredelili posege z dovoljenji, ki so pa bili bodisi izsiljeni zaradi pritiskov vplivnežev – primeri gradenj na zavarovanih območjih, ali pa so bile strokovne službe dejansko prisiljene spremeniti prvotno odločitev o namenski izrabi zemljišč – primeri kasnejše potrjenih odločitev za pozidavo obrobij prenekaterih slovenskih mest. Če bi vse črne in sive posege v prostor kartografsko upodobili, bi ugotovili dokajšnjo gostoto na površini Slovenije. Če pa bi pri kartiranju upoštevali še razvrednotena kmetijska, gozdna, krajinska in naravovarstvena območja ter ogroženo stavbno in kulturno dediščino, bi dobili sporočilo: *pojavnost* nedovoljenih posegov v prostor postaja državni problem, ki dolgoročno ni nič manjši, kot so socialnogospodarski problemi z nad 100.000 brezposelnimi državljani, stečaji velikega števila podjetij ipd. Posledice so zelo konkretne. V naseljih se kažejo pri omejeni načrtnosti pri gradnji novih sosesk, urbanizacija pa prodira na nove, predvsem kmetijske površine. Na podeželju se posledice kažejo v razvrednotenju krajine, tipike vaških naselij in arhitekture vaških stavb, zaradi komunalne neurejenosti naselij pa se povečuje nevarnost onesnaževanja tal in voda. Stihijska razpršena gradnja predvsem počitniških objektov ogroža živalski in rastlinski svet, oskrba z osnovno infrastrukturo, s cestami, elektriko in vodo je izredno draga in v nesorazmerju z narodnim dohodkom.

Vsi črni posegi v prostor imajo iste skupne imenovalce: zgrajeni so brez ustreznih dovoljenj, graditelji so obšli *pravne* norme; zgrajeni so mimo obveznih prispevkov in dajatev, ki jih sicer mora plačati graditelj; obšli so *finančne* norme, kar se v razvitih evropskih državah opredeljuje kot kriminalno dejanje; zgrajeni so mimo strokovnih utemeljitev o rabi prostora, ki je »še vedno« omejena in nenadomestljiva dobrina z narodnogospodarskega vidika; s tem so graditelji obšli *strokovno-družbene* norme, odločitve o gospodarjenju s prostorom se namreč sprejemajo v parlamentarnih klopeh.

* Dr. Milan Naprudnik, glavni republiški urbanistični inšpektor.

O posledicah pa je treba spregovoriti še z najširšega družbenega vidika. Ob tem, da se odločitev inšpekcijskih organov in sodišč uresniči le v 10 do 15 odstotkih, in še to po dve do tri leta trajajočem postopku, lahko davkoplačevalci upravičeno postavijo vprašanje stroškov delovanja državnega aparata, ob čemer škoda, ki nastaja ob razvrednotenju dela državnih organov, sploh ni izmerljiva. Poleg tega pa izigravanje zakonov pogloblja splošno nezaupanje državljanov v pravno državo. Pritiski politikov in strank na delavce v upravnih organih povzročajo nezaupanje tudi pri njih. Graditelji, ki so upoštevali predpisane postopke, pa se v primerjavi s črnograditelji počutijo izigrane oziroma v enakopravnem položaju predvsem v zvezi s finančnimi obveznostmi. Tako lahko razločujemo državljane na tiste, ki spoštujejo zakone, in tiste, ki zakonov ne spoštujejo. Takšno stanje pa kaj hitro vzbudi dvome v drugih evropskih državah o sposobnosti in organiziranosti Slovenije, saj sta področji urejanja prostora in varstvo okolja med pomembnejšimi politikami v Svetu Evrope in Evropski gospodarski skupnosti.

O vzrokih

V zadnjem času je bilo mnogo napisano tudi o vzrokih za nedovoljene posege v prostor. Oglejmo si nekatere pojavnosti od konca druge svetovne vojne do današnjih dni:

– V petdesetih letih nedovoljenih posegov v prostor ni bilo; obnova in širitev naselij sta bili trdno v rokah države – manj stroke. Prvi urbanistični zakon, ki je urejal gradnjo naselij, smo dobili šele v drugi polovici petdesetih let. V tedanjih razmerah avtoritarne države posameznik ni tvegala, da bi obšel predpis, pa tudi materialne možnosti so bile majhne.

– V šestdesetih letih so se ob intenzivni stanovanjski gradnji pojavile tudi nedovoljene gradnje, predvsem zunaj naselij ali na njegovih obrobjih. Država se je na ta pojav odzvala s sprejemom prve prostorske zakonodaje, s katero naj bi se prostorsko urejala celotna območja občin (urbanistično planiranje) in tudi celotno območje republike (regionalno-prostorsko planiranje). Vendar še danes, 25 let po sprejemu ustreznega zakona nimamo prostorskega plana Slovenije.

– V sedemdesetih letih je širjenje črnih gradenj pospeševal predvsem dvig življenjske ravni ob hkratni odsotnosti mehanizmov za gospodarske naložbe. Pojavijo se nelegalna počitniška naselja, individualne stanovanjske »palače«, večji gospodarski objekti. Zakorakali smo v samoupravljanje, državno pravo odstopa svoje mesto »samoupravnemu pravu«, urejanje prostora pa je v tem obdobju v okviru tako imenovanega celovitega načrtovanja družbenega razvoja ob združitvi fizičnih, socialnih in gospodarskih sestavin izgubilo svojo posebnost in samostojnost. O urejanju prostora in o posegih vanj so odločali predvsem monopoli interesnih skupnosti ter občine, načrtovanje na republiški ravni pa je bilo razvrednoteno na administrativno usklajevanje. Stroka je izgubila samostojnost, pobude in predloge so narekovali tako imenovani samoupravni subjekti (v Sloveniji jih je bilo več kot 8000). Zanimarjane so bile izvirne strokovne presoje, kar je imelo za posledico tudi premajhno ponudbo zemljišč za stanovanjsko gradnjo ter togost zazidalnih rešitev. Družbena lastnina in družbeno upravljanje zemljišč sta omogočila najrazličnejše oblike prisvajanja (kraj) v novih zazidalnih soseskah. Stanovalci so brez ustreznih dovoljenj širili hiše, dozidavali garaže in druge pomožne objekte na skupnih površinah, kot so otroška igrišča, zelenice in prometne površine, ali preprosto premaknili ograje svoje posesti za meter ali dva na skupna zemljišča.

Ko je država ukinila prostorsko planiranje kot ustrezno sredstvo za racionalno gospodarjenje z zemljišč in za obvladovanje nastalih samoupravnih monopolov, je skušala zaježiti plaz nedovoljenih posegov v prostor in je z dopolnitvijo urbanističnega zakona občinam naložila, da popišejo vse črne gradnje in jih razvrstijo med tiste, ki jih je mogoče legalizirati, in na tiste, ki jih je treba odstraniti. Popis je bil opravljen. Nekaj nad 7500 nedovoljenih gradenj je bilo legaliziranih, nekaj nad 2500 pa je do današnjih dni ostalo črnih.

– V osemdesetih letih se trendi nedovoljenih gradenj iz 70-ih let pospešeno nadaljujejo. Da bi država napravila »red« pri urejanju prostora in posegih vanj, je sprejela kar tri »prostorske« zakone (o urejanju prostora, o urejanju naselij in o stavbnih zemljiščih). Ker ni bila sposobna ponuditi potrebnih strokovnih podlag za posege v prostor predvsem zaradi neustrezne organiziranosti planskih in upravnih služb, si je izmislila čarobno formulo, ki jo je mogoče (zakonska dikcija je seveda formalno čista) razumeti tudi takole: v območjih, kjer je sicer po planskih predvidevanjih možno graditi, lahko začneš na črno, če te pa odkrijejo, te čakata le kasnejši postopek legalizacije in simbolična kazen.

– V devetdesetih letih se pripravljajo novi zakoni, novo organiziranje državne uprave – vse po evropskih vzorcih, število črnih gradenj pa se še kar povečuje. Uradno še vedno velja sistem družbenega planiranja, tudi prostorska zakonodaja iz leta 1984 – tudi v letu 1993 so še v veljavi vse prostorske planske presoje iz obdobja »samoupravnega integralnega planiranja«.

Medtem pa je čas delal za črnograditelje tako, da ti lahko na sodišču svoj objekt vpišejo v zemljiško knjigo kot lastnino, na geodetskem upravnem organu dobijo hišno številko, na občinskem prijavnem organu prijavijo naslov »črnega« bivališča, lahko sklepajo zavarovalna, pravna in raznovrstna finančna razmerja, pa tudi na komunalno omrežje se jim uspe priključiti.

Kako naprej?

V razvitih evropskih državah je urejanje prostora enako pomembno kot šolstvo, javne finance ali policija. Prostorska zakonodaja sodi med temeljne sistemske opredelitve, njihova določila pa obvezujejo vsa prostorsko pomembna področja, kot so kmetijstvo, gozdarstvo, infrastrukturo in komunalno gospodarstvo, da v svojih zakonih upoštevajo tudi osnovna načela urejanja prostora in varovanja okolja. Država poleg izdaje zakona sprejme tudi prostorski plan, okrožja in občine pa na njegovi podlagi pripravijo in sprejmejo prostorskoureditvene načrte. Tako ni možno sprejeti nobenega sektorskega programa ali projekta, če zanj ni podlag v prostorskem dokumentu. Na primer, minister za zdravstvo, ki ima sicer »svoj« denar za gradnjo bolnišničnega omrežja, tega ne more vložiti v gradnjo bolnišnice, če ta ni v ustreznem prostorskem planu. Ob takšni prostorski zakonski ureditvi in seveda tudi ob zemljiški politiki, v okviru katere se zemljišča ne glede na zasebno lastništvo vrednotijo po nacionalnih merilih, enostavno ni nedovoljenih posegov v prostor. Seveda pa individualna gradnja ni togo vklenjena v sprejet zazidalni načrt, v okviru katerega posameznik ne bi imel pravice vdihniti nič svojega pri oblikovanju prostorskih rešitev.

V razvitem »urbanističnem okolju« so že pred mnogimi leti spoznali, kako je nujno in tudi možno spodbuditi prihodnje uporabnike prostora, da povedo svoje zamisli in sporočijo svoje interese. In njihove izkušnje: le majhna odstopanja od osnovne zamisli strokovnjakov, ki jih je največkrat možno tudi sprejeti. Tako se

zadovolji interes (potreba) uporabnika, kar mu hkrati daje občutek, da je upoštevan subjekt, ne pa le objekt dela strokovnjakov, katerih rešitve mora brez pomislov sprejeti.

Zavedati se moramo, da v Sloveniji bistveni premiki pri urejanju prostora v kratkem času niso možni. Razlogov za to je več:

- Prvi pogoj za odpravo stihije pri urejanju prostora je pravni red, opredeljen v ustavi in zakonih, ki ji sledijo, ter zagotovitev učinkovitega nadzora nad njihovim izvajanjem.

- Sistemske zakonodaje o lokalni samoupravi in državni upravi, ki bosta imeli na urejanje prostora neposreden vpliv, še nimamo, njuna vzpostavitev pa bo trajala nekaj let.

- Sama prostorska zakonodaja bo morala po evropskih pravilih urediti izdelavo prostorskih načrtov, upravnih postopkov in organiziranosti, kar bo temeljito poseglo v obstoječo prakso – tudi ta prehod bo zahteval svoj čas.

- Oblikovanje in uresničevanje nove prostorske zakonodaje bosta učinkoviti, le če bo zakonsko opredeljena in tudi dejansko vzpostavljena njena kar največja skladnost s politikami in predpisi na področjih, ki bistveno vplivajo na dogajanje v prostoru (kmetijstvo, gozdarstvo, vodno gospodarstvo, infrastrukturo, komunalno in stanovanjsko gospodarstvo, zemljiška, davčna, posojilna politika).

Posledice dediščine, ki se je nabirala desetletja, se v nekaj letih enostavno ne dajo odpraviti.

Kaj storiti s črnimi gradnjami?

Nadaljevanja stihijske gradnje ne preneseta niti prostor niti ne prebivalstvo Slovenije, zato je treba takoj ukrepati.

Pravično bi bilo, če bi del krivde za sedanje stanje prevzela tudi država, saj je v preteklosti prav ta stregla takšni politiki urejanja prostora. Omogočiti bi morala, da se vsi nelegalni posegi v prostor ovrednotijo v skladu z novo prostorsko zakonodajo, ki se pripravlja. Nelegalni posegi v prostor pa se med seboj močno razlikujejo po lokaciji, po komunalni opremljenosti in po možnostih njihovega saniranja.

Zato je nujno treba oblikovati ločene strategije vsaj za tri skupine nelegalnih posegov v prostor:

- V prvo skupino uvrščam strnjene stanovanjske objekte v bližini ali celo v okviru obstoječih območij urbanizirane gradnje. Če je takšne objekte oziroma naselja možno ustrezno komunalno opremiti – seveda na stroške njihovih lastnikov ter z ureditvenim načrtom določiti skupne površine za družbeno nadgradnjo (objekti za kulturo, izobraževanje, oskrbo in druge skupne potrebe), njihova legalizacija ne bi smela biti sporna. Naj kot primer podobne rešitve omenim zamisel strokovnjakov Združenih narodov, ki so v začetku 80-ih let začeli sanirati črna poselitvena območja v državah Srednje in Južne Amerike.

- V drugo skupino vključujem posamezne zgrajene objekte, razpršene po gozdnih in kmetijskih območjih, ki jih je nujno treba obravnavati glede na povzročeno gospodarsko kot tudi krajinsko ter ekološko škodo »napadenega« območja. Če bi se izkazalo, da so tovrstni objekti prostorsko nesprejemljivi ali vsaj vprašljivi, pride v poštev le njihova odstranitev. Ob legalizaciji takšnega objekta pa mora njegov lastnik pokriti tudi stroške, povzročene državnim organom, in stroške sanacije škode v naravi.

- V tretjo skupino nedovoljenih posegov v prostor sodijo gozdne prometnice,

meliorirana območja in vse vrste površinskih kopov, ki povzročajo rane v naravi (plazovi, erozija) ali pa so porušili naravno ravnotežje (biotopi). Zanj bo treba sprejeti sanacijske programe na državni ravni v prostorskem planu Slovenije oziroma prihodnjih regij.

Samo diferencirano in hkrati dosledno obravnavanje vseh nelegalnih posegov v prostor bo vsaj do neke mere omililo občutek, da bi bila morebitna »pomilostitev«¹ črnograditeljev nepoštena do tistih prebivalcev Slovenije, ki so gradili legalno.

Da pa bi Slovenijo zavarovali pred novimi nedovoljenimi posegi v prostor, je nujno treba zagotoviti pogoje za kar največjo učinkovitost nadzora nad izvajanjem prostorske zakonodaje. Treba je povečati kazni za kršilce, poenostaviti načine vročanja inšpekcijskih odločb, vzpostaviti poseben izvršilni organ na ravni republike ali občine (s tem se ne bi smel več ukvarjati inšpektor) in poskrbeti za zadovoljiv obseg denarja za delo inšpekcijskih služb iz republiškega proračuna. Pri gradnji brez lokacijskega dovoljenja naj bi organ urbanistične inšpekcije imel pooblastilo za takojšnjo odstranitev objekta. Lokacijsko dovoljenje mora namreč veljati kot edino merilo legalnosti ali nelegalnosti gradnje. Kdor ima takšen dokument, lahko gradi, kdor ga nima, tega ne more početi. Postopek do pridobitve lokacijskega dovoljenja pa bi moral biti takšen, kakršen je v evropskih državah, hiter in kakovosten.