

Učinkovitost urbanističnih predpisov

Učinkovitost urbanističnih predpisov se kaže v dejanskem stanju v prostoru. Učinkovit predpis je tisti, ki je realiziran v praksi, torej ne le v upravnem postopku, temveč tudi v dejanskih stavbah in ureditvah. Izredna množina stavb, ki so zgrajene brez dovoljenj ali v nasprotju z njimi, kaže, da so urbanistični predpisi malo učinkoviti. Med primere neučinkovitosti predpisov štejemo tudi nepopolne, le delne realizacije zazidalnih načrtov. Ali krivda tiči v predpisih samih ali (tudi) zunaj njih?

1. Splošno o pravnih predpisih s področja urbanizma

Eden od osnovnih dejavnikov, ki odredjajo strukture in procese v prostoru, so tudi pravni predpisi s področja urbanizma.¹

S pojmom *urbanistični predpisi oz. pravni predpisi s področja urbanizma* zajemamo vse tiste predpise (zakone, podzakonske akte, odloke, pravilnike, statute itd.), ki v svojem delu ali kot celota neposredno določajo fizični razvoj naselja oz. prostora. Sem prištevamo tudi vse urbanistične dokumente, ki s sprejetjem postanejo pravno obvezni. Omejili smo se torej le na tiste predpise, ki vsebujejo neposredne določbe.²

Zaradi velikega pomena mest za učinkovito delovanje države je urbanizem že od svojih začetkov tesno povezan z državno upravo, urbanistični dokumenti/projekti pa so pogosto pravno obvezni.

Kje in kako se bo gradilo, je sprva urejal t. i. *neformalni nadzor*,³ ki je potekal brez pisanih zapovedi in prepovedi. Mehanizmi nadzora so bili predvsem navade, običaji, tradicija, simboli in lokalna skupnost.⁴ *Pisano pravo* – statuti mest, državni zakoni in drugi predpisi, pravno obvezni načrti (regulacijski načrti) ipd. – je postalo potrebno, ko neformalni nadzor ni več zadoščal in je graditeljska iniciativa posameznikov, individualnih investorjev pričela ovirati ali celo spodkopavati razvoj mesta. Tu ne mislimo le na prostorski vidik rasti mesta, temveč tudi na razvoj mestnih funkcij.⁵

* Mag. Breda Ogorelec, dipl. geogr., Urbanistični inštitut RS Slovenije.

¹ E. Lichtenberger (1986, str. 154) navaja naslednje osnovne dejavnike, ki odredjajo strukture in procese v mestu: politični sistem, tehnologija (npr. gradnje in prometa), razvojna stopnja gospodarstva in pravni predpisi s področja urbanizma.

² Med predpise, ki imajo posreden vpliv, sodijo npr. predpisi o lastnini, davčni predpisi ipd. Neredko pa prav ti predpisi vplivajo na prostorski razvoj mnogo močneje od urbanističnih.

³ Neformalno nadzorstvo je tista dejavnost posameznikov in skupin, ki mimo in poleg pisanega prava s svojimi vrednotami, napotili, navadami, delovanjem, zgledi itd. zasebno vplivajo na vedenje drugih v svojih okoljih (Pečar, 1991).

⁴ Fister navaja zapis iz vasiče pri Trziču, kjer so vaški veljaki odločali tudi o tem, kako sme kdo preoblikovati svojo hišo, da s tem »ne bo napoti sosedu, njegova hiša pa ne bo tuja vasi« (Umetnost stavbarstva na Slovenskem, Ljubljana, 1986).

⁵ Oblast je pričela anarhično gradnjo urejati s predpisi in izdajanjem dovoljenj za gradnjo (upravni nadzor), kasneje tudi z izdelavo regulacijskih in urbanističnih načrtov. Za podrobnejši opis zgodovine gl. B. Ogorelec: Predpisi o oblikovanju naselij – Zgodovina predpisov na Slovenskem, urbani izziv 18/1991, str. 66–70.

2. Učinkovitost pravnih norm

»Za obstojnost nekega pravnega reda je potrebno, da je družbeno učinkovit, se pravi, da se ljudje povprečno, »normalno« vedejo in ravnajo po njegovih pravilih« (Kušej et al., 1989, str. 88).

». . . država zmore le nekatere dejavnosti in tistih, ki jih ni sposobna, si ne sme prilaščati, ker s tem razgalja svojo nemoč in zapravlja vero vase« (Pečar, 1990, str. 16).

Učinkovitost pravnih norm na področju urbanizma doslej ni bila celovito merjena.⁶ Ocenjujemo pa, da je izredno nizka in da so odstopanja od pravnega reda na tem področju prej pravilo kot izjema. Razlike med dejanskim ravnanjem investitorjev in zahtevnim redom so izrazite, kršitve pa so le redko sankcionirane – državni organi namreč le izjemoma uporabijo predvidene ukrepe fizičnega prisiljevanja proti storilcem protipravnih dejanj.

Kje so vzroki za nizko učinkovitost oz. za neskladje med predpisanim in dejanskim? Del vzrokov gre iskati v predpisih oz. urbanističnih dokumentih samih, večino pa zunaj njih.

Javni interes nasproti drugim interesom

Menimo, da je osnovni dejavnik, ki vpliva na učinkovitost predpisov, odnos med tremi skupinami interesov: javnim interesom, interesom oblasti in drugimi interesi, zlasti individualnimi in lokalnimi.

Iz velikega razkoraka med pravnim redom in dejanskim stanjem je mogoče izpeljati sklep, da *veljavne pravne norme ne izražajo dejanskih interesov države oz. občine*, zato jih ne izvajajo.

Cilj urbanističnih predpisov naj bi bil zaščititi javni interes, ki bi ga utegnili zasebni interesi (tj. interesi investitorjev) ogroziti. Varovanje javnega interesa je namreč ena od bistvenih nalog države. Javni interes je lahko npr. racionalna raba prostora, urbanistična in arhitekturna podoba, ki je skladna s krajinskimi značilnostmi, dediščino in regionalno arhitekturo, varno bivanje in delo ipd.⁷

Nekateri od elementov oz. značilnosti prostora so za državo, občino oz. mesto torej tako pomembni, da je za njihovo spreminjanje (gradnja ali ureditev namreč pomeni spremembo v prostoru) treba predhodno ugotoviti, ali le-to ne bi bilo v nasprotju z javnim interesom. Da bi bilo to presojanje od primera do primera olajšano in enotno, oblast sprejme predpise, s katerimi:

– določi postopek izdaje dovoljenja in določi, kdo vse so zastopniki javnega interesa, ki v tem postopku sodelujejo, in/ali

– določi tudi vsebinske meje oz. pogoje, znotraj katerih je dopustna gradnja (npr. namembnost zemljišč, gostota izrabe, oblikovanje).

Izbor elementov oz. značilnosti, za spremembo katerih je treba pridobiti dovoljenje, in sam postopek izdaje dovoljenja sta odvisna od stopnje razvitosti posamezne države in od njenega političnega sistema (bolj ali manj obsežen seznam, več ali manj diskrecijske pravice).

⁶ Inšpekcijskim službam je sicer z 71. in 72. členom zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. SRS, 14/84) naloženo, da nadzorujejo izvajanje tako splošnih pravnih norm (pravnih predpisov: odlokov ipd.) kot tudi individualnih odločb, tj. dovoljenj). Vendar pa nadzor opravljajo parcialno in nesistematično.

⁷ Gl. zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, 5.–20. člen.

Da bi javni interes na področju urbanizma obravnavali celovito, ne zadošča zgolj analiza predpisov. Med javnim interesom, kot ga določajo predpisi, in med dejansko uveljavljenim javnim interesom je namreč pomembna razlika, da je razlikovanje potrebno, nam dokazuje dogajanje v našem prostoru v zadnjih desetletjih. Država je sicer v pravnih predpisih prostor dokaj primerno ščitila (npr. temeljna načela v zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor), dejansko pa se je dopuščala njegova neracionalna raba.

Javni interes je namreč uveljavljen oz. zaščitene šele, ko ga kot lasten interes spozna oblast (legislativa, eksekutiva). To se zgodi:

- zaradi pritiska kapitala (npr. investitorjev) in/ali
- zaradi pritiska javnosti (volilno telo).

Če analiziramo naše dosedanje predpise in njihovo izvajanje z vidika interesov, ki se v njih izražajo, lahko postavimo nekaj hipotetičnih trditev:

– v predpisih s področja urbanizma se ne izraža dejanski javni interes, temveč ožji interes urbanistov in/ali investitorjev,

– v predpisih je sicer zajet javni interes, vendar ga izvršilna oblast ni pripravljena ščititi – to pomeni, da javni interes, kot so ga definirali voljeni predstavniki, ni enak interesu uprave – ali drugače rečeno: javni interes, uveljavljen v predpisih s področja urbanizma, je v nasprotju z mnogo močnejšimi interesi, pred katerimi uprava klecne,

– javnega interesa oblast finančno, organizacijsko, kadrovsko itd. ni sposobna ščititi.

Sodimo, da je za pretežni del urbanističnih predpisov najbližje resnici druga hipoteza.

Tudi tretja hipoteza nas bi, če bi jo razvili dalje, pripeljala do tega, da izvršilna oblast oz. uprava daje prednost drugim nalogam, streže drugim interesom. Vendar ob tem ne trdimo, da je interes uprave⁸ na področju urbanizma zgolj preslikava močnejših interesov zunaj nje. Uprava želi doseči tudi svoje lastne cilje, mednje sodi npr. težnja po ohranitvi in širitvi, kar generira vse večji obseg regulacije.

Tudi za urbaniste velja, da se prepletajo strokovni interesi in finančni interesi in da je težko potegniti mejo med njimi.

Na področju urejanja prostora oz. urbanizma se torej pojavljajo – in medsebojno spopadajo – številni interesi:

- interes uprave (eksekutiva),
- javni interes, kot ga določajo voljeni predstavniki (legislativa),
- strokovni in gospodarski interesi urbanistov,⁹
- interesi lokalnega prebivalstva in posameznih skupin oz. gibanj ter
- interesi urbanistov.

Interesi lokalnega prebivalstva in investitorjev se skušajo uveljaviti bodisi skozi upravo (eksekutivo) ali skozi predstavniška telesa (legislativo). Odtod bistvega razlika med predpisanim in dejanskim stanjem.

Seveda se na tem mestu vprašamo, čemu država ali občina sprejema predpise, ki jih (praviloma?) nima namena izvajati. In naslednje vprašanje, čemu namenja relativno velika proračunska sredstva za izdelavo urbanističnih dokumentov, če dejansko takega obsega strokovnih gradiv in aktov ne potrebuje – jih ne uporablja.

⁸ O učinkovitosti uprave je pisal Janez Šmidovnik (Zakaj je uprava na področju urbanističnega urejanja neučinkovita, Teorija in praksa, let. 13. št. 3–4, Ljubljana, 1976).

⁹ Glede interesov urbanistov menimo, da ti niso enotni, temveč marsikdaj nasprotni, npr. finančni interes nasproti strokovni etiki, urbanisti imajo različne vrednostne sisteme itd.

Poleg odnosa med javnim interesom, interesom države in občine in prej navedenimi interesi, ki stojijo za posameznim pravnim predpisom s področja urbanizma, na njegovo učinkovitost vplivajo tudi številne druge (notranje) značilnosti in (zunanje) okoliščine.

Merimo, da sta ključna:

- odnos do vrednot ljudi in tradicije, pravna zavest ljudi;
- skladnost s politikami na drugih področjih, ki bistveno vplivajo na dogajanja v prostoru (npr. kmetijska, zemljiška, stanovanjska, davčna, posojilna politika).

Pomembno pa vplivajo tudi:

- oblika predpisa oz. njegova prilagojenost nadaljnji uporabi v upravnih in drugih postopkih¹⁰ (t. j. izvajanju), sem sodita tudi npr. preglednost, enostavnost,
- strokovna usposobljenost uprave, da predpis izvaja,
- stabilnost predpisa,
- sankcioniranje kršitev.

Ugotavljamo torej, da kakovost prostorskega dokumenta – pravnega akta, tu mislimo na kakovost zgolj s strokovnega urbanističnega vidika, na njegovo učinkovitost ne vpliva bistveno. To naj ne zveni kot apologija nestrokovno pripravljenim urbanističnim predpisom,¹¹ temveč kot opozorilo, da tudi visoko kakovostni predpisi dejanskega stanja v praksi ne bodo bistveno izboljšali.

3. Sklepna ugotovitev

Predpisi s področja urbanizma so tema, ki je doslej pritegnila le redke raziskovalce. Proučiti bi bilo treba odnos med redom, kot ga določajo pravni predpisi, in redom, ki ga uvajajo *mehanizmi neformalnega nadzorstva*, zlasti nasprotujočih si smeri delovanja. Dejavniki neformalnega nadzorstva delujejo namreč tudi danes, a jih raziskovanje in urbanistična praksa žal zapostavljata. Tako ne vemo odgovora na dve pomembni vprašanji:

- h kakšnemu redu težijo ti mehanizmi in
- kako se te norme razlikujejo od oklicanega »javnega interesa«, ki se pojavlja v pravnih normah.

Lahko le ugibamo, kje prihaja do komplementarnega delovanja pravnega in neformalnega nadzora, kjer delujeta drug mimo drugega in kje prihaja do neposrednih konfliktov. Zlasti zadnje, t. j. poznavanje nasprotnega delovanja navad, običajev, tradicije in lokalne skupnosti na eni strani in pravnih predpisov s področja urbanizma na drugi, je za ustrezno pripravo in izvajanje slednjih izredno pomembno in bi mu bilo treba posvetiti več pozornosti.

Naslednja tema, ki smo jo le načeli, zasluži pa si poglobljen študij, je odnos med *javnim interesom* – ki naj bi ga varovali pravni predpisi – in *drugimi interesi* države/občine. Nadvse zanimive rezultate bi dal študij načinov in poti, kako se različni interesi prebijajo bodisi v predpise ali v politiko izvajanja predpisov (v upravo).

Navedena predloga za podrobnejše proučitev veljata raziskovalcem, strokovnjakom v praksi, zlasti tistim v upravi pa je namenjena sklepna misel:

¹⁰ Gl. Benedik, 1990.

¹¹ Gl. Predpisi o oblikovanju naselij – Nekaj značilnih pomanjkljivosti veljavnih predpisov, Urbani izziv 16–17/1991, str. 109–111.

Urbanistični predpisi se v strokovni in širši javnosti obravnavajo praviloma enostransko – na eni strani se jim priznava vloga ključnega dejavnika (precenjevanje), na drugi pa se jim – zlasti zaradi dejanske nizke učinkovitosti – jemlje vsakršna teža (podcenjevanje).

Z vidika urbanizma oz. urejanja prostora je precenjevanje pomena predpisov morda enako škodljivo kot njihovo podcenjevanje. Pripisovanje nerealno velikega pomena namreč vodi v neracionalno porazdelitev energije tistih, ki državo/občino upravljajo – pozornost se tako usmerja v predpise, drugi mehanizmi pa se zapostavljajo. Na urbanistične predpise bi namreč morali gledati kot na *le enega od sredstev za doseg kakovostnega prostorskega razvoja*.

Naj razmišljanje končamo z Garnerjevo (str. 327) ugotovitvijo, da le redki sistemi dajejo resnično učinkovito orodje tistemu, ki želi intervenirati zgolj v imenu javnega interesa.

Viri:

- Benedik-Kreitmayer, Katja: Možnosti formalizacije planskih odločitev na področju urejanja prostora, V: 11. Sedlarjevo srečanje – Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, 1990.
- Kušej, Gorazd, Marijan Pavčnik, Anton Perenič: Uvod v pravoznanstvo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana, 1989.
- Lichtenberger, Elizabeth: Stadtgeographie, Teubner Stuttgart, 1986.
- Ogorelec, Breda: Urbanistični predpisi – prispevki k študiju normativnega urbanizma, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, 1991.
- Pečar, Janez: Neformalno nadzorstvo, Didakta, Radovljica, 1990.
- Planning Law in Western Europe (ed. J. F. Garner), North Holland, Oxford, 1975.