

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRAVNO-EKONOMSKA ANALIZA UREDITVE ČRNIH GRADENJ
IN NJIHOVE AMNESTIJE**

Ljubljana, julij 2025

GREGOR WEIXLER

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Gregor Weixler, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Pravno-ekonomska analiza ureditve črnih gradenj in njihove amnestije, pripravljenega v sodelovanju z mentorjem izr. prof. dr. Jakom Cepcem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo pisnih del UL EF, kar pomeni, da sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo pisnih del UL EF;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli, in kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja in pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi;
11. da sem preveril verodostojnost informacij, ki izhajajo iz zapisov na podlagi uporabe orodij umetne inteligence.

V Ljubljani, dne 8. 7. 2025

Podpis študenta:



POVZETEK

Magistrsko delo analizira pojav črnih gradenj in pravno-ekonomske vidike njihove amnestije v Sloveniji. Raziskava temelji na vprašanjih, kako individualna percepcija prostorske zakonodaje vpliva na odločitev za črno gradnjo in ali gradbene amnestije dolgoročno spodbujajo nezakonite gradnje ali prinašajo ekonomske koristi. Ugotovljeno je, da pravna nedoslednost, kulturni dejavniki in pričakovanje prihodnjih amnestij pomembno vplivajo na odločitev posameznikov za nezakonito gradnjo. Analiza temelji na teoriji lastninskih pravic, javne izbire, urbane in vedenjske ekonomije ter razvojne ekonomije. Gradbene amnestije sicer omogočajo formalizacijo nepremičnin in kratkoročne proračunske koristi, a hkrati spodbujajo pričakovanja o nekaznovanosti in zmanjšujejo dolgoročno spoštovanje zakonodaje. Primerjava s tujimi praksami in analiza slovenskih primerov kaže, da brez sistemskih reform amnestije pripomorejo k utrjevanju kulture prostorske samovolje. Na koncu so podani predlogi za učinkovitejše reševanje problematike z izboljšanjem zakonodaje, večjo doslednostjo nadzora in s spodbujanjem pravne kulture.

KLJUČNE BESEDE: črne gradnje, legalizacija, gradbene amnestije, individualna percepcija prostorske zakonodaje

CILJI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA



ABSTRACT

The master's thesis analyzes the phenomenon of illegal constructions and the legal-economic aspects of their amnesties in Slovenia. The research addresses how individual perception of spatial legislation influences the decision to build illegally and whether construction amnesties encourage illegal building or provide economic benefits in the long term. Findings show that legal inconsistency, cultural factors, and expectations of future amnesties significantly impact individuals' decisions. The analysis is based on property rights theory, public choice theory, urban economics, behavioral economics, and development economics. While construction amnesties enable the formalization of real estate and offer short-term fiscal benefits, they also encourage expectations of impunity and undermine long-term compliance with the law. Comparative analysis with foreign practices and case studies from Slovenia reveal that without systemic reforms, amnesties reinforce a culture of unauthorized

development. The thesis concludes with proposals for improving spatial governance through more consistent legislation, stricter enforcement, and promotion of legal awareness.

KEY WORDS: illegal construction, legalisation, construction amnesties, individual perception of spatial legislation

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



KAZALO

1	UVOD	1
2	EKONOMSKO-TEORETIČNI OKVIR ČRNIH GRADENJ	8
2.1	Teorija lastninskih pravic	10
2.2	Teorija javne izbire	11
2.3	Urbana ekonomija	14
2.4	Vedenjska ekonomija	16
2.5	Regulacijska ekonomija	19
2.6	Razvojna ekonomija	22
3	ZAKONODAJNI OKVIR ČRNIH GRADENJ	29
3.1	Zgodovinski pregled prostorske ureditve na Slovenskem	29
3.1.1	Avstro-Ogrska	29
3.1.2	Kraljevina Jugoslavija	30
3.1.3	Povojna zakonodaja	31
3.1.4	Zakonodaja med leti 1963 in 1983	31
3.1.5	Zakonodaja v letih pred osamosvojitvijo	32
3.1.6	Zakonodaja po osamosvojitvi, letih od 1991 do 2002	33
3.1.7	Zakonodaja v samostojni Sloveniji	34
3.1.8	Aktualna zakonodaja	35
3.2	Primerjava s tujino	37
3.2.1	Hrvaška	37
3.2.2	Nemčija	38
4	PRIMERI ČRNIH GRADENJ NA SLOVENSKEM	39
4.1	Rakova jelša	40
4.2	Tomačevo	41
4.3	Parecag	42
4.4	Stanje v letu 2024	44
5	PERSPEKTIVA ČRNOGRADITELJEV	45
5.1	Individualna percepcija izrabe prostora	45
5.2	Pojav samouresničujoče se prerokbe	47
5.3	Pojav družbenega dokaza	47
5.4	Ekonomski interesi črnograditeljev	48
6	PERSPEKTIVA ZAKONODAJALCA	49
6.1	Strukturni vzroki za pojav črnih gradenj	49
6.2	Razlogi za uvedbo gradbenih amnestij	50
6.3	Kratkoročne koristi in dolgoročna tveganja gradbenih amnestij	50
6.4	Družbeni in gospodarski učinki gradbenih amnestij	51
6.5	Empirični kazalniki uspešnosti	51
7	SKLEP	56
	SEZNAM KLJUČNE LITERATURE	59

LITERATURA IN VIRI.....	59
--------------------------------	-----------

KAZALO TABEL

Tabela 1: Razlog za življenje v Wadi Al-Akradu	17
--	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Družbeni strošek monopola na račun iskanja rent	12
Slika 2: OPPNdp za delno prenovo 438 Tomačevo	21
Slika 3: Stopnja tveganja revščine po starostnih skupinah med letoma 2005 in 2023	24
Slika 4: Indeks cen stanovanjskih nepremičnin četrtoletje/povprečje četrtoletij 2015	24
Slika 5: Stopnja prenaseljenosti stanovanja letih od 2011 do 2023	25
Slika 6: Stopnja prenaseljenosti stanovanja po dohodkovnih razredih (2011–2023)	26
Slika 7: Preobremenjenost s stanovanjskimi stroški	27
Slika 8: Stanovanjski stroški v razpoložljivem dohodku	28
Slika 9: Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1000 prebivalcev (v %)	52
Slika 10: Število izdanih upravnih in prekrškovnih odločb gradbene inšpekcije v sklopu preprečevanja nedovoljenih gradenj	53
Slika 11: Prekrškovne globe (v EUR) v letih od 2013 do 2014	55
Slika 12: Višine predpisanih kazni za nedovoljene gradnje (v EUR) na Slovenskem	56

SEZNAM KRATIC

angl. – angleško

IISH – (angl. International Institute of Social History); Mednarodni inštitut za socialno zgodovino

IRSNVP – Inšpektorat RS za naravne vire in prostor

IRSOP – Inšpektorat RS za okolje in prostor

IRSPEP – Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor

OPPN – Občinski podrobni prostorski načrt

PIN – Prostorski izvedbeni načrt

PUP – Prostorski ureditveni pogoji

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

ZAPS – Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije

1 UVOD

Nedovoljene, nelegalne gradnje, pogosto označene kot črne gradnje, predstavljajo kompleksen in žgoč problem v številnih družbah po vsem svetu. Nelegalna naselja označujemo z že skorajda mednarodno uveljavljenim izrazom favela (angl. slum). Značilnosti in vzroki za nastanek tovrstnih naselij pa so kljub razlikam v obsegu, geografski, socialni, ekonomski in kulturni pogojenosti bolj ali manj identični. Naj že uvodoma opozorim, da bo moje raziskovanje osredotočeno na obliko nelegalnih stanovanjskih gradenj kot enega najbolj problematičnih posegov v prostor v Sloveniji (Hočevár, 1993). Dejstvo je, da tovrstnih naselij pri nas ne moremo primerjati z afriškimi, azijskimi ali latinskoameriškimi, lahko pa najdemo podobnosti z naselji evropskih držav v razvoju.

Lampič in Rebernik (2020) razkrivata, da se v zadnjih desetletjih v Sloveniji povečuje delež pozidanih zemljišč predvsem na račun kakovostnih kmetijskih površin. Pozidane površine so na primer leta 2019 predstavljale 5,6 odstotka celotne rabe tal, pri čemer so se širile predvsem na travinje (47 %), gozd (21 %) in trajne nasade (13 %). Med letoma 2012 in 2019 se je skupni obseg pozidanih površin povečal za 3966 ha, čeprav podatkovni viri še ne omogočajo natančne ocene dejanske izgube zemljišč zaradi pozidave.

Hočevár (1993) izpostavlja, da razširjanje pozidanih območij spremlja tudi naraščanje števila črnih gradenj, ki pomembno sooblikujejo slovenski poselitveni vzorec. Ponekod so iz nelegalnih gradenj nastala celotna naselja ali pa se je preoblikovala podoba obstoječih vasi. Črne gradnje se pojavljajo v mestih, primestnih naseljih, vaseh in zunaj poselitvenih območij, pri čemer se njihova pojavnost oblik in značilnosti seveda razlikujejo. V urbanih središčih gre večinoma za nadzidave in dozidave, v primestnih in ruralnih okoljih pa prevladuje individualna razpršena gradnja. Ne glede na obliko črna gradnja povzroča degradacijo prostora, saj trajno spreminja rabo zemljišč in s tem vpliva na urbano podobo ter naravni okoliš. Nadalje lahko sklepamo, da nelegalna gradnja znotraj obstoječih naselij povzroča manjše okoljsko in finančno breme kot razpršena gradnja. Razlog za to je predvsem v lažjem dostopu do obstoječe komunalne infrastrukture, kar zmanjšuje stroške priključkov in vzdrževanja. Prav tako je legalizacija takšnih gradenj enostavnejša in manj obremenjujoča za prostor v primerjavi z razpršeno gradnjo, ki pogosto posega v naravna območja in zahteva dodatne investicije v infrastrukturo. Kljub temu pa vse oblike črnih gradenj povzročajo trajne spremembe v prostoru, vplivajo na rabo zemljišč ter podobo urbanih in naravnih okolij.

Uradnih podatkov o skupnem številu črnih gradenj v Sloveniji ni na voljo, saj z njimi ne razpolaga niti Inšpektorat RS za naravne vire in prostor (v nadaljevanju IRSNVP), pristojen za nadzor nelegalnih gradenj. Obstajajo pa podatki o zaznanih primerih. Po besedah direktorice inšpektorata Andreje Troha (v Kokošar, 2024) je bilo samo leta 2023

evidentiranih približno 700 nelegalnih objektov, odkritih prek rednih in izrednih nadzorov, pri čemer slednji večinoma temeljijo na prijavi občanov.

Iz letnih poročil IRSNVP je razvidno, da se število prijav črnih gradenj v zadnjih desetih letih ni bistveno spreminjalo, kar nakazuje stabilnost te problematike. Vendar je treba poudariti, da sama prijava še ne pomeni dokazane kršitve, saj inšpektor na terenu v okviru inšpekcijskega postopka ugotavlja skladnost objekta z zakonodajo (IRSNVP, 2024; IRSOP, 2016; IRSOP, 2017; IRSOP, 2018; IRSOP, 2019; IRSOP, 2020; IRSOP, 2021; IRSOP, 2022; IRSOP, 2023; IRSPEP, 2014; IRSPEP, 2015).

Kljub stabilnemu številu prijav pa opazamo padajoč trend števila izvedenih inšpekcijskih postopkov. To ne pomeni nujno zmanjšanja aktivnosti inšpekcije, temveč lahko odraža usmeritev inšpektorata k obravnavi zahtevnejših ali prednostnih nalog, kar vpliva na skupno število postopkov. Ta sprememba kaže na prilagoditev inšpekcijskih strategij skladno s temeljnimi nalogami, katerih cilj je med drugim učinkovitejše omejevanje črnih gradenj (IRSNVP, 2024; IRSOP, 2016; IRSOP, 2017; IRSOP, 2018; IRSOP, 2019; IRSOP, 2020; IRSOP, 2021; IRSOP, 2022; IRSOP, 2023; IRSPEP, 2014; IRSPEP, 2015).

Kot je bilo že uvodoma omenjeno, so najpogostejše oblike nelegalnih gradenj v Sloveniji stanovanjske gradnje. Na podlagi števila izvedenih ukrepov gradbenih inšpektorjev v skladu s takrat veljavnim 152. členom Zakona o graditvi objektov (ZGO-1), Ur. l. RS, št. 110/02, ki se nanaša na postopke v primerih ugotovljenih nelegalnih gradenj, ugotavljamo, da so bile med letoma 2003 in 2011 najpogostejša oblika nelegalne gradnje nezahtevne eno-, dvo- in večstanovanjske stavbe. To jasno kaže, da se problematika nezakonitih gradenj v Sloveniji v največji meri nanaša na stanovanjske objekte, ki predstavljajo pomemben del prostorskih izzivov (IRSOP, 2004; IRSOP, 2005; IRSOP, 2006; IRSOP, 2007; IRSOP, 2008; IRSOP, 2009; IRSOP, 2010; IRSOP, 2011; IRSOP, 2012).

Hočevar (1993) poudarja, da je eden najinvazivnejših pojavov v okviru nelegalne stanovanjske gradnje t. i. disperzno črnograditeljstvo. Kot že samo ime nakazuje, gre za nelegalne gradnje zunaj mestnih območij. Najpogostejše gre za gradnje v predmestju in na podeželju. V nasprotju s homogenim, mestnim tipom nelegalnih naselij je disperzno črnograditeljstvo težje opredeljivo s kazalniki stanovanjskega deficita in družbene slojevitosti. Pri nas to potrjujejo tudi značilnosti tovrstnih gradenj, ki pogosto vključujejo večje objekte s premišljeno oblikovno zasnovo, kakovostnimi materiali in sodobno opremo. Takšne gradnje se pogosto prikrivajo z okoljem, kar dodatno otežuje njihovo zaznavanje in nadzor. Disperzno črnograditeljstvo zato predstavlja enega ključnih izzivov za gradbeno inšpekcijo, saj ta zahteva posebne pristope pri odkrivanju in obravnavi teh objektov (Hočevar, 1993).

Po drugi strani homogeno črnograditeljstvo predstavlja problem zaradi svojih razsežnosti. Kot že rečeno, se v določenih primerih na manjšem območju razvijejo celotna naselja črnih gradenj, kot je primer soseske Rakova jelša v Ljubljani. Z vidika gradbene inšpekcije je zaznava tovrstnih naselij lahko preprostejša, vendar je njihova odprava bistveno težja in dolgotrajnejša. Glavni razlog za to je veliko število inšpekcijskih zavezancev – črnograditeljev, kar otežuje postopke in podaljšuje čas reševanja teh primerov (Jesenšek, 2014).

Značilnosti stanovanjskih objektov na podeželju, zlasti na privlačnih lokacijah, kot sta bližina smučišč in obala, veliko pove o vzrokih za pojavnost črnih gradenj. V teh primerih črnograditelji praviloma ne pripadajo socialno ogroženim skupinam in ne gradijo nezakonito zaradi pomanjkanja stanovanj. Njihove črne gradnje so največkrat sekundarnega značaja, saj gre pretežno za počitniške hišice ali vikende. Nelegalna gradnja v teh primerih ni posledica nuje, temveč zavestna odločitev posameznikov glede porabe presežka njihovih finančnih sredstev za gradnjo, ki je v nasprotju s prostorskimi in z gradbenimi predpisi. Ti sekundarni domovi so postali vse pogostejši od 50. let prejšnjega stoletja, ko so se z razvojem »prostočasnih dejavnosti« začeli graditi v številnih počitniških, zdraviliških in turističnih središčih po Sloveniji (Gosar, 1987). Zadnji terenski popis stavb in stanovanj v Sloveniji je iz leta 2002, izvedel pa ga je Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS). Po njegovih rezultatih je bilo v Sloveniji 31.681 stavb opredeljenih kot sekundarni dom. Leta 2011 je SURS izvedel še registerski popis, po katerem je bilo kot sekundarni dom opredeljenih le 20.740 stavb. Ne glede na razlike v popisih lahko rečemo, da je število sekundarnih domov precejšnje (Koderman, 2017).

Opravljen je bil pregled deleža sekundarnih domov v skupnem stanovanjskem fondu po občinah. Najvišji deleži so zabeleženi v alpskih občinah z razvito turistično infrastrukturo (Kranjska Gora, Bohinj, Bovec) ter v občinah vzhodne in jugovzhodne Slovenije, znanih po zdraviliščih (Podčetrtek, Zreče, Šmarješke Toplice) in vinogradništvu (Mokronog-Trebelno, Semič, Podlehnik). Problematičnost teh objektov med drugim izhaja iz dejstva, da so bili prvotno registrirani kot gospodarski ali kmetijski objekti, nato pa nezakonito preoblikovani v primarna ali sekundarna bivališča. Poleg tega med nelegalnimi objekti obstajajo tudi taki, ki so bili zgrajeni v celoti brez kakršnih koli gradbenih dovoljenj (Koderman, 2017).

Na drugi strani črne gradnje v predmestjih odražajo povsem drugačno podobo. V tem okolju črnograditelji pogosteje pripadajo manj premožnim slojem prebivalstva in nezakonito gradnjo pogosto vidijo kot edino možnost za ureditev svojih primarnih stanovanjskih potreb. Ne glede na razliko v motivih lahko ugotovimo, da so vzroki za nelegalno gradnjo večplastni in segajo od ekonomskih dejavnikov do širših družbeno-kulturnih okoliščin (Gantar, 2019).

Med ključnimi motivi črnograditeljstva se pogosto navajajo: dolgotrajnost postopkov, visoki stroški pridobivanja gradbenih dovoljenj, stroški komunalnih prispevkov, pomanjkanje neprofitnih državnih stanovanj, nezmožnost najema, neučinkovitost prostorskega načrtovanja in še bi lahko naštevali (Piškurić, 2023). Pomemben dejavnik je tudi splošni družbeni kontekst, na primer prostorska zgostitev zaradi industrializacije in urbanizacije povojne socialistične Jugoslavije (Gantar, 2019). Kar pa večkrat zanemarimo, je predvsem prepričanje posameznikov, da črnograditeljstvo v Sloveniji preprosto obstaja. Na račun tega kulturnega vzorca na slovenskem podeželju »rastejo vile na kmetijskih zemljiščih in sadovnjakih« (Steiner, 2024b). Sama percepcija posameznikov, da črne gradnje v Sloveniji obstajajo, torej še dodatno pripomore k povečanju tega pojava – če je to storil sosed, potem lahko tudi jaz. Po drugi strani pa gre lahko za zavestno izogibanje birokratskim postopkom in predpisom v prepričanju, da nepravilnosti ne bodo odkrite ali sankcionirane. Takšni vzorci ravnanja odražajo odnos do prostorske regulacije in kažejo na širše težave pri zagotavljanju učinkovitega inšpekcijskega nadzora ter uveljavljanju zakonodaje.

Ustrezna in predvsem stabilna zakonodaja namreč dolgoročno omejuje individualizem in spodbuja družbo k centraliziranemu odločanju o rabi prostora. Zakonodajna nedoslednost pa spodbuja ravno nasprotno, tj. nejasnosti, neskladja in občutek pravne negotovosti, kar spodbuja graditelje k iskanju alternativnih, pogosto nezakonitih poti za uresničitev njihovih interesov. Učinkovito prostorsko načrtovanje je lažje izvedljivo v družbenem okolju, kjer so prostorske norme skladne s percepcijo potencialnih graditeljev. V Sloveniji pri tem pomembno vlogo igrajo kulturni vplivi, ki so skozi zgodovino oblikovali odnos prebivalstva do prostorskega urejanja in regulativnih omejitev. Države, kjer je družbena zavest o pomenu prostorskega načrtovanja visoka in kjer posamezniki prostorske omejitve dojemajo kot samoumevne, se običajno soočajo z manj nelegalnimi gradnjami. Močna družbena zavest, ki temelji na spoštovanju pravil in odgovornosti do skupnega prostora, zmanjšuje potrebo po nadzoru in prisilnem uveljavljanju zakonodaje. V takšnih okoljih je skladnost med prostorskimi predpisi in pričakovanji graditeljev večja, kar pripomore k večji zakonitosti gradenj ter bolj urejenemu prostorskemu razvoju. Po drugi strani pa odklon določenega števila takšnih posameznikov država sprejme kot dopustnega. V takšnih okoliščinah se med obema stranema vzpostavi medsebojna regulativa. Takšno ravnoesje lahko razumemo kot idealen model racionalne percepcije rabe prostora vpletenih, katerih interesi so si v prvi vrsti nasprotujoči.

Kot že rečeno, se soočamo z dvojnimi izzivom: na eni strani z zakonodajno nedoslednostjo, ki ustvarja pravno negotovost ter odpira prostor za nejasnosti in zlorabe, na drugi pa s kulturnimi dejavniki, ki vplivajo na odnos posameznikov do prostorskega načrtovanja. Čeprav zakonodaja določa jasna pravila, njihova neenotna ali nedosledna implementacija spodbuja občutek, da se lahko obidejo brez posledic.

Eden od načinov, kako poskušajo države reševati problem črnih gradenj, je uvedba gradbenih amnestij, ki lastnikom nezakonito zgrajenih objektov omogočajo legalizacijo

brez kazni oz. z minimalnimi sankcijami (Zobavnik in Zeilhofer, 2013). Gradbene amnestije so bile v preteklosti uvedene na različne načine, predvsem z novimi zakoni ter s spremembami in z dopolnitvami obstoječih prostorskih načrtov.

Primer takšnega ukrepa je sistemska legalizacija leta 1978, ki je bila sprejeta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju (ZUPI), Ur. l. SRS, št. 8/78, natančneje s spremembo 41 f. člena. Ta zakon je uvedel sistemsko rešitev za objekte, zgrajene brez takrat obveznega lokacijskega dovoljenja, ki je določal, da se takšni objekti razvrstijo v tri skupine glede na možnost pridobitve lokacijskega dovoljenja in njihovo skladnost z urbanističnimi dokumenti (današnjimi prostorskimi načrti). Če je bil objekt ustrezno klasificiran, je moral lastnik vložiti zahtevo za pridobitev lokacijskega dovoljenja in poravnati stroške komunalne ureditve stavbnega zemljišča.

Leta 1993 je bila legalizacija omogočena prek sprememb oz. dopolnitev prostorskih načrtov, kot je to določal Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDP-D), Ur. l. RS, št. 18/93 in njegove kasnejše dopolnitve. Zakon je črnograditeljem omogočil, da na občino vložijo zahtevo za odlog prisilne izvršbe, kar pomeni, da se je izvršba odložila do sprejetja novih prostorskih aktov, ki bi lahko omogočili legalizacijo objektov.

Le nekaj let pozneje je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-B), Ur. l. RS, št. 59/96, ki je bil sprejet leta 1996 in je v 37. a členu uvedel predpostavko legalnosti za objekte, zgrajene pred letom 1967. Ta določba je omogočila, da se starejši objekti, ki so bili zgrajeni brez ustreznih dovoljenj, štejejo za legalne, kar je poenostavilo njihovo vključitev v prostorski red.

To je le nekaj primerov gradbenih amnestij, ki so se na Slovenskem izvajale od osemdesetih let prejšnjega stoletja dalje. **Namen** magistrskega dela je ugotoviti, ali je to res rešitev, ki spodbuja zavedanje o pomembnosti zakonodaje in družbenih norm, ali samo spodbuda črnograditeljem. Država se pri sprejemanju zakonov o gradbeni amnestiji oziroma posebnih pravil za naknadno legalizacijo črnih gradenj pogosto odloča povsem politično ali brez upravičenih ekonomskih razlogov. Vedno znova namenoma zameji pri črnih gradnjah in tako ustvarja pogoje za njihovo legalizacijo. Vse to so problemi, s katerimi se na koncu soočamo državljani in državljanke Slovenije. Pomembno je namreč razumeti, da problematika črnih gradenj ni samo vprašanje posameznikovega spoštovanja zakonodaje, temveč predstavlja kompleksen niz vzrokov in posledic, ki segajo v globino ekonomskega in družbenega konteksta.

Cilj te študije je odgovoriti na dve raziskovalni vprašanji, ki vsako s svojega vidika osvetljujejo problematiko črnih gradenj. Prva od tem, ki jih bom obravnaval v tej študiji, je individualna percepcija glede izrabe prostora tistih, ki se odločijo za nelegalno gradnjo objektov in naknadno legalizacijo, in tistih, ki delujejo v skladu z zakoni. Odgovoril bom na prvo raziskovalno vprašanje:

- RV1: Kako individualna percepcija prostorske zakonodaje vpliva na odločitev posameznikov za črno gradnjo?

V prvi vrsti je vprašanje tesno povezano z višino denarnih kazni oz. s sankcijami za pridobitev naknadnega gradbenega dovoljenja, ki bi ob ustrezneje določeni višini lahko predstavljale pomemben vir proračunskih prihodkov posameznih upravnih enot (Fabiana, 2014). Naj poenostavim: pogosto se zgodi, da so kazni za nezakonite gradnje nižje od stroškov zakonite gradnje, kar spodbuja nezakonito ravnanje. Eden od razlogov za razmah črnih gradenj predstavlja tudi zapletenost postopkov pridobivanja ustreznih dovoljenj. Namen magistrskega dela je torej raziskati, kaj je razlog, da se posamezniki odločijo za nelegalno gradnjo, in kakšne so njihove koristi. Pomembno vlogo, kot sem že uvodoma načel, igra individualna percepcija posameznika v zvezi z rabo prostora. S tem mislim predvsem na dojemanje pomembnosti zakonodaje in temu primerne ravnanja. Socialni psihologi se že dolgo ukvarjajo s pojavom, ko ljudje kršijo zakonodajo in se hkrati prilagajajo drugim – enako mislečim. Nekateri njihovi najzgodnejši eksperimenti so pokazali, da so ljudje naravni konformisti, za kar pa sploh ne potrebujemo eksperimentov, da bi to videli. Za primer lahko vzamemo modo – nekaj najstnikov začne nositi nizko spuščene kavbojke, ki razkrivajo spodnjice, in nenadoma postane to »trend« (Case in Hurley, 2021). Gornji primer zlahka apliciramo na primer črnih gradenj. Začne se z eno nezakonito gradnjo, tej pa sledi še nekaj drugih. Država z gradbeno amnestijo nagradi črnograditelje in povzroči to, da začno črne gradnje rasti kot gobe po dežju. Zavedanje zainteresiranih graditeljev glede nujnosti upoštevanja pravil o izrabi prostora, pa postane nepomembno. V takem okolju je bolj verjetno, da ljudje ne bodo upoštevali perspektive zakonodajalca. Zaupanje državljanov v smiselnost zakonodaje torej upade.

Drugi del magistrskega dela se v nasprotju s prvim ne osredotoča na posameznika, temveč na zakonodajalca. Ob pogledu na delo zakonodajalca se lahko vprašamo o okoliščinah, ki jih ta producira, in njihov vpliv na razmah črnih gradenj. So morda pravno-ekonomski okviri vzvod za ta ekonomski pojav? Ali je posredovanje države pogojeno s samim ekonomskim statusom quo? Dodatni državni prihodki so namreč najbolj zaželeni v času recesij, ko so prihodki pod pritiskom in izdatki hitro naraščajo. V negotovih okoliščinah pa oblikovalci prostorskih politik ravnajo po vseh mogočih mehanizmih, med katere spada tudi uvedba gradbenih amnestij. Na tem mestu si postavljam drugo raziskovalno vprašanje.

Drugi del magistrskega dela se v nasprotju s prvim ne osredotoča na posameznika, temveč na zakonodajalca. Analiza se usmerja v preučevanje okoliščin, ki jih zakonodajalec ustvarja s pravnim in z institucionalnim okvirom ter njihovega vpliva na pojavnost črnih gradenj. Pravno-ekonomski okviri delujejo kot potencialni vzvodi, ki omogočajo ali celo spodbujajo tak ekonomski pojav. Posredovanje države pri urejanju prostorskih vprašanj je pogosto povezano z obstoječim ekonomskim statusom quo. Dodatni državni prihodki so namreč najbolj zaželeni v času recesij, ko so prihodki pod pritiskom in izdatki hitro naraščajo. V negotovih okoliščinah pa oblikovalci prostorskih politik postopajo po vseh

mogočih mehanizmi med katere spada tudi uvedba gradbenih amnestij. Na tem mestu si postavljam drugo raziskovalno vprašanje:

- RV2: Ali gradbene amnestije dolgoročno spodbujajo nezakonite gradnje ali prinašajo ekonomske koristi?

Kot pravi Jacques Malherbe, je amnestija velikodušnost do tistih prestopnikov, katerih kaznovanje bi bilo predrago (Malherbe, 2011). Pri tem mislim zlasti na primere množičnih prekrškov, ki lahko terjajo ogromno sredstev in časa. Sodni postopki, preiskave, upravne obravnave in samo izvajanje sankcij je lahko zelo drago in zahtevno. Gradbena amnestija pa je eden od načinov racionalizacije porabe državnih virov ter posledičnega zmanjšanja stroškov ter povečanja prihodkov v procesu naknadne legalizacije. Smiselno je analizirati, v katerih ekonomskih okoliščinah se amnestije za črne gradnje najpogosteje pojavljajo, kateri dejavniki predstavljajo vzvod za tovrstne pravne posege države ter kakšne učinke ti ukrepi povzročajo na urbano okolje, gospodarstvo in širšo družbo.

Če se za trenutek vrnemo nazaj k posamezniku in njegovemu sprejemanju zakonodaje, lahko nadaljujemo, da ne gre le za enosmerno nezaupanje. Tudi zakonodajalec v nekaterih primerih ne prisluhne željam državljanov. Po Jackson in drugi (2024) naj bi zakonodaja bila legitimna, če vanjo verjame tudi ljudstvo. Legitimnost je, kot pravijo, ne le pravica do vladanja, temveč hkrati tudi priznanje te pravice s strani družbe. Institucije potrebujejo legitimnost, če se želijo učinkovito razvijati, delovati in se reproducirati. To pa je rešljivo tako, da zakonodajalec prisluhne zainteresirani javnosti in obratno – da tudi javnost prisluhne zakonodajalcu. Cilj magistrskega dela je analizirati učinke gradbenih amnestij z vidika njihove ekonomske upravičenosti, pri čemer izhajam iz ugotovitev raziskav, ki kažejo, da so pozitivni fiskalni učinki tovrstnih ukrepov večinoma omejeni na kratkoročno obdobje. Ti učinki se praviloma kažejo v povečanju državnih prihodkov v času izvajanja amnestije, vendar na dolgi rok vodijo do zmanjšanja prihodkov zaradi spodbujanja pričakovanj po nadaljnjih amnestijah in posledičnega izogibanja davčnim obveznostim (Luitel, 2014).

Metodologija magistrskega dela temelji na dveh glavnih raziskovalnih konceptih: deskriptivni metodi ter kombinaciji deduktivnega in induktivnega pristopa. Deduktivni pristop se uporablja pri analizi zakonodajnih okvirov, teorij in ekonomskih modelov, ki obravnavajo črne gradnje in gradbene amnestije. S preučevanjem obstoječe literature, zakonov in predhodnih raziskav oblikujem teoretične hipoteze. Induktivni pristop temelji na empiričnih podatkih, ki izhajajo iz konkretnih primerov črnih gradenj in gradbenih amnestij v Sloveniji ter tujini, pri čemer ti podatki omogočajo prepoznavanje vzorcev in pripomorejo k oblikovanju širših ugotovitev o vplivu zakonodaje na črnograditelje in na prostorsko politiko. V raziskavo vključujem analizo pravnih virov, pri čemer preučujem slovensko zakonodajo o prostorskem načrtovanju, gradbenih dovoljenjih in gradbenih amnestijah, vključno z zgodovinskimi spremembami in primerjalno analizo s tujino, pri

čemer sta ključni državi Hrvaška in Nemčija. Osnova za raziskovanje je analiza ekonomskih teorij, ki temelji na teoriji lastninskih pravic, javne izbire, urbani ekonomiji in regulacijski ekonomiji, s katerimi preučujem vpliv amnestij na ekonomske spodbude, stanovanjski trg in prostorski razvoj. Poleg tega se prek študij primerov osredotočam na konkretne primere črnih gradenj v Sloveniji, pri čemer se pri izbiri primerov upoštevajo pravni status, ekonomska vrednost in družbeni učinki. Skozi prizmo vedenjsko-ekonomske analize preučujem percepcijo posameznikov glede prostorskih predpisov in vpliv pravne negotovosti na odločanje o nelegalni gradnji, pri čemer se osredotočam na koncepte, kot sta družbeni dokaz in rahlo usmerjanje. Kvantitativna analiza vključuje pregled statističnih podatkov o številu črnih gradenj, izdanih gradbenih dovoljenj, prijavljenih kršitev in izrečenih kazni na podlagi podatkov državnih institucij. Uporaba različnih virov informacij, primerjalna analiza in analiza trendov zagotavljajo zanesljivost in veljavnost raziskave, pri čemer se za ugotavljanje dolgoročnih vzorcev in posledic gradbenih amnestij upoštevajo večletni podatki. Koncepte in metode črпам iz strokovne literature in znanstvenih člankov ter iščem vzporednice s problematiko črnih gradenj v Sloveniji. Teoretičnemu delu torej sledi praktični del, v katerem pretežno kvalitativno in ponekod kvantitativno analiziram primere iz prakse. V procesu sklepanja iz splošnih načel ali teorij izpeljujem specifične zaključke o primerih iz prakse. Posebno pozornost posvečam primerom črnih gradenj v Sloveniji in tujini, s katerimi praktično ponazorim problematiko in odpiram temo raziskave ter opredelim okoliščine in značilnosti primerov. V tem kontekstu postavljam ekonomsko-politični okvir pod vprašaj in preučujem mogoče rešitve, ki izvirajo iz splošnih načel. Z drugimi besedami, izhajajoč iz specifičnih opazovanj oz. primerov razvijam splošne zakonitosti, ki bi lahko pripomogle k izboljšanju stanja v Sloveniji. Osredotočam se na razvoj optimalnejših mehanizmov za organizacijo prostorske politike. V zadnjem, sklepnem delu strnem svoje najpomembnejše ugotovitve in podam odgovor na zastavljeni raziskovalni vprašanj. Predstavim tudi predloge oziroma smernice za učinkovitejše reševanje problematike črnih gradenj.

2 EKONOMSKO-TEORETIČNI OKVIR ČRNIH GRADENJ

Gradbene amnestije, pogosto označene kot politike regularizacije ali legalizacije, so ukrepi, ki jih zakonodajalec sprejema z namenom legalizacije nepooblaščenih ali nezakonitih gradenj. Tovrstne politike so bile uvedene v različnih državah po vsem svetu in imajo pomembne gospodarske, okoljske in družbene učinke.

Primer je Republika Srbija, ki se sooča z resnim problemom nezakonite gradnje, saj je bilo po podatkih srbskega ministrstva za gradbeništvo, promet in infrastrukturo leta 2017 v državi približno 2,05 milijona nelegalnih objektov oziroma 44 odstotkov vseh objektov. Takšna gradnja prinaša številne prostorske in pravne izzive, saj objekti pogosto niso skladni z urbanističnimi načrti in nimajo dostopa do osnovne infrastrukture (elektrika, voda, kanalizacija, ogrevanje, telekomunikacije). Poleg tega povzroča težave pri urejanju

lastninskih pravic in trgovanja z nepremičninami (Zeković in drugi, 2020). V preteklih desetletjih je Srbija preizkusila različne pristope za reševanje problema. Od leta 2003 je nezakonita gradnja opredeljena kot kaznivo dejanje, hkrati pa se je kot rešitev uveljavila tudi legalizacija. Od leta 1997 do danes je bilo sprejetih šest zakonov, ki urejajo postopke legalizacije. Ti zakoni so omogočili poenostavljen in cenovno ugodnejši postopek pridobitve dovoljenj, kar pa odpira vprašanja enakopravnosti državljanov, saj legalizacija omogoča določene prednosti tistim, ki so gradili brez dovoljenj (Nikolić Popadić, 2022).

Podoben proces se odvija tudi v Turčiji. Hitro urbanizacijo, ki je spremljala industrializacijo Turčije, je povzročila razvoj *gecekoncus* – nezakonitih naselij na obrobju mest. Od 50. let prejšnjega stoletja so vlade preizkusile dva pristopa za reševanje tega problema. Prvi pristop je temeljil na rušenju nezakonitih naselij, vendar je zaradi političnih, socialnih in ekonomskih razlogov propadel. Nato je bil sprejet drugi pristop, ki je temeljil na legalizaciji, a je prav tako spodletel, saj so prebivalci začeli nezakonito gradnjo izkoriščati kot sredstvo za ekonomsko korist. Leta 2003 je Turška stanovanjska razvojna uprava uvedla nov model, ki vključuje nadgradnjo nelegalnih naselij z rušenjem barak in *gecekoncus* ter graditev novih stanovanjskih enot. Lastnikom nezakonitih objektov so v zameno ponudili nove stanovanjske enote, medtem ko so nizkoprihodkovnim skupinam omogočili nakup stanovanj s dostopnimi dolgoročnimi obroki. Cilj tega modela je bil preprečiti nadaljnjo gradnjo *gecekoncus* in omejiti njihovo uporabo kot sredstvo za pridobivanje finančne koristi (Uzun in drugi, 2010).

Podoben primer najdemo pri naši južni sosedni Italiji, kjer so nezakonite gradnje, zlasti na jugu države, resen problem. Njihovo širjenje omogočata pomanjkanje rušitev in pravna nekaznovanost, kar vodi v čezmerno rabo zemljišč, slabo kakovost gradenj, degradacijo krajine in nejasno regulativo. Po podatkih ISTAT (2020) je bilo leta 2019 v Italiji 17,7 nezakonite gradnje na vsakih 100 zakonito izdanih dovoljenj, kar kaže na obseg problema in potrebo po učinkovitejših ukrepih (Istituto Nazionale di Statistica, 2020). Ta čas na gradbeno amnestijo čaka več kot 5 milijonov nezakonitih objektov, pri čemer jih je bilo do zdaj porušenih manj kot 20 odstotkov. Zaradi tega je nezakonita pozidava pogosto v slabem stanju, izpostavljena tveganjem in degradaciji, hkrati pa primanjkuje učinkovitih orodij za upravljanje prostora (Cicalese in Fasolino, 2023). Eden od primerov je gradbena amnestija, namenjena reševanju manjših neskladnosti v stanovanjih v Italiji (Capussela, 2024).

Nedvomno se črne gradnje pojavljajo po vsem svetu, načini njihovega reševanja pa se med seboj razlikujejo, saj ne obstaja enotna teoretična podlaga, ki bi omogočala celovito odpravo tega pojava. Čeprav ni specifične in splošno priznane ekonomske teorije, namenjene izključno gradbenim amnestijam, lahko učinke teh politik analiziramo skozi različne obstoječe ekonomske okvire. V nadaljevanju so predstavljene ključne ekonomske teorije, ki obravnavajo problematiko gradbenih amnestij.

2.1 Teorija lastninskih pravic

Teorija lastninskih pravic (angl. Property Rights Theory) osvetljuje neposredno povezavo med legalizacijo črnih gradenj in ustvarjanjem kapitala. Soto (2000) poudarja, da premoženje postane kapital, šele ko so zanj vzpostavljene formalne lastninske pravice – ko torej obstaja pravna infrastruktura, ki omogoča evidentiranje, prenos in uporabo lastnine kot zavarovanje. V tem kontekstu gradbene amnestije predstavljajo ključno orodje, saj omogočajo prehod nelegalnih nepremičnin v formalni pravni okvir.

Formalne lastninske pravice omogočajo, da se ekonomska vrednost premoženja fiksira in loči od fizičnega objekta, kar omogoča njegovo uporabo v širšem gospodarskem kontekstu – kot zavarovanje za kredite v obliki hipotek ali vključitev v druge finančne instrumente (Soto, 2000). Gradbene amnestije omogočijo posameznikom, da formalno prevzamejo odgovornost za svoje nepremičnine. Pravna zaščita zmanjšuje tveganje izgube premoženja in omogoča vključevanje v finančni sistem, kar je še posebej pomembno pri dostopu do kapitala. Legalizirane nepremičnine so likvidne, prenosljive in vključljive v formalni nepremičninski trg, kar zmanjšuje transakcijske stroške in omogoča, da se premoženje učinkovito prenaša med lastniki (Soto, 2000).

V kontekstu raziskovalnega vprašanja, ali gradbene amnestije dolgoročno prinašajo ekonomske koristi, Soto (2000) ponuja jasen odgovor: formalizacija lastnine prek amnestij ustvarja pravno varno okolje, ki omogoča aktivacijo kapitala, dostop do kreditov in vključitev nelegalnih nepremičnin v uradno gospodarstvo. Vendar pa teorija hkrati implicira, da dolgotrajna toleranca črnih gradenj brez jasno določenih pogojev legalizacije spodkopava temeljno učinkovitost sistema.

Čeprav Soto (2000) poudarja pomen formalizacije lastnine za pretvorbo premoženja v kapital, se pri gradbenih amnestijah odpira vprašanje, ali legalizacija nezakonitih gradenj dolgoročno pripomore h gospodarski učinkovitosti ali samo utrjuje kulturo kršitev prostorske zakonodaje. Legalizacija sicer omogoča vključitev objektov v formalno gospodarstvo in povečuje njihovo ekonomsko vrednost, vendar hkrati spodkopava načelo vladavine prava, saj posredno priznava, da se kršitev pravil lahko splača. Namesto legalizacije z gradbenimi amnestijami bi bilo smiselno iskati rešitve, ki spodbujajo preventivo in odgovorno prostorsko načrtovanje.

Formalne lastninske pravice sicer izboljšujejo razporeditev virov, spodbujajo naložbe in olajšujejo trgovino, a gradbene amnestije kot mehanizem legalizacije niso nujno optimalna rešitev. Čeprav legalizacija lahko odpre dostop do hipotekarnih kreditov in dvigne vrednost nepremičnin, so te koristi pogosto kratkoročne, saj ne odpravijo temeljnih sistemskih težav, ki so povzročile nastanek črnih gradenj (Besley in Ghatak, 2010). To potrjuje primer iz prakse, ki ga navaja arhitektka Učakar Golobova (v Steiner, 2024a.). Gre za objekt iz leta 1970, ki je bil po letu 2008 nezakonito preurejen iz enostanovanjske v petstanovanjsko stavbo, kar je v neskladju z občinskim prostorskim

aktom. Ker je do spremembe namembnosti prišlo po letu 2005, se je pri legalizaciji treba ravnati po veljavnih prostorskih predpisih, ki ne omogočajo legalizacije takšne gradnje. Ker uporabnega dovoljenja za objekt ni mogoče pridobiti, objekt ni primeren za hipotekarno zavarovanje, kar omejuje njegovo tržno vrednost in dostopnost za kupce, ki potrebujejo kredit (Steiner, 2024a).

Takšne situacije kažejo, da črnograditeljstvo ne vpliva samo na lastnike nedovoljenih objektov, temveč tudi na njihove kupce in širši finančni sistem. Ker nekateri nelegalni objekti ne morejo pridobiti uporabnega dovoljenja, se omejuje njihova tržna vrednost in prenosljivost, s čimer se zmanjšuje tudi dostop do hipotekarnih kreditov. To ne bremeni le posameznih lastnikov in kupcev, temveč povzroča negotovost na nepremičninskem trgu in dodatno obremenjuje finančni sistem v Sloveniji.

Če bi bili objekti že v osnovi zgrajeni v skladu s prostorsko zakonodajo in pravočasno legalizirani, teh težav pri nakupu in prodaji ne bi bilo. S tem bi se izboljšala pravna varnost nepremičninskih transakcij, zmanjšala tveganja za kupce in posojilodajalce ter okrepila stabilnost finančnega sistema. Besley in Ghatak (2010) poudarjata, da neupoštevanje prostorskih načrtov, okoljskih standardov in infrastrukturnih omejitev lahko povzroči dodatno obremenitev javnih financ. Hkrati obstaja tveganje, da gradbene amnestije, ki naj bi sicer pripomogle k razbremenitvi finančnega sistema in izboljšanju dostopnosti financiranja, utrjujejo vzorce neodgovornega prostorskega načrtovanja in zmanjšajo dolgoročno gospodarsko učinkovitost.

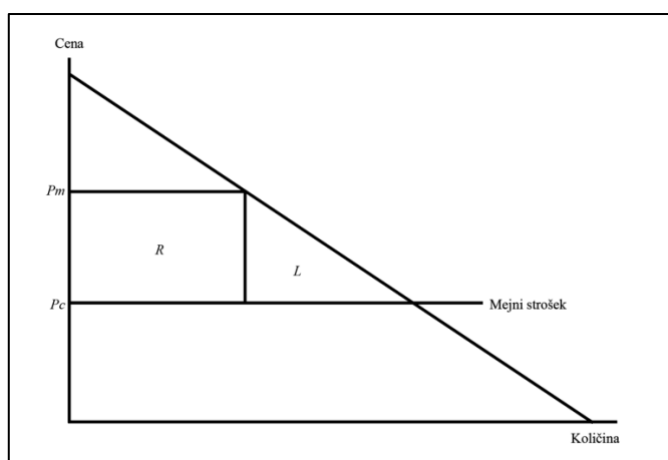
2.2 Teorija javne izbire

Teorija javne izbire (angl. Public Choice Theory) ponuja koristen okvir za razumevanje odločitev glede gradbenih amnestij, saj predpostavlja, da akterji v političnem in upravnem sistemu – volivci, politiki in birokrati – ravnaajo predvsem v skladu s svojimi interesi (Mueller, 2003). Gradbene amnestije so pogosto posledica politične motivacije, saj omogočajo hitro pridobitev volilne podpore ali reševanje nepremičninskih stisk brez večjih javnofinančnih izdatkov. Čeprav prinašajo kratkoročne koristi, kot so dodatni davčni prihodki, pa lahko dolgoročno utrjujejo pričakovanje novih amnestij in spodbujajo nadaljnje kršitve zakonodaje.

Teorija javne izbire predpostavlja, da se vsi akterji, vključno s političnimi predstavniki in z birokrati, vedejo racionalno – maksimirajo svoje koristi. Na ravni posameznika teorija javne izbire pojasnjuje, da investitorji, ki se odločijo za črne gradnje, delujejo v skladu s svojo racionalno oceno, da bodo pridobili več koristi na račun prihranka stroškov in časa, povezanega z legalnimi postopki, kot pa bodo utrpeli izgube, ki jih predstavljajo morebitne kazni ali celo rušenje nepremičnine. Mill (1861) opozarja, da demokratične institucije lahko delujejo neučinkovito, kadar nadzorni organi nimajo ustreznega znanja ali so pod vplivom interesnih skupin. Posameznik, ki pričakuje nizko verjetnost kazni in visoko verjetnost legalizacije, bo verjetno ravnal v nasprotju z zakonodajo.

Teorija »iskanja rente« (angl. Theory of Rent Seeking) nadalje pojasnjuje, kako gradbene amnestije ustvarjajo ekonomske koristi za določene skupine. Z omogočanjem naknadne legalizacije brez ustreznih dovoljenj zakonodajalec ustvari pogoje za monopolno rento – črnograditelj lahko svojo nepremičnino prodaja po višji ceni (P_m), saj je konkurenca omejena in zakonita gradnja dražja. Razlika med P_m in P_c pomeni izgubo učinkovitosti za trg in prerazporeditev bogastva v korist tistih, ki kršijo pravila (Mueller, 2003). Zgornjo situacijo lahko grafično prikažemo na primeru. Slika 1 prikazuje povpraševanje po nepremičninah na neki mikrolokaciji. Mednje spadajo legalno zgrajene nepremičnine in nepremičnine, ki se legalizirajo naknadno na račun gradbennih amnestij.

Slika 1: Družbeni strošek monopola na račun iskanja rent



Vir: prirejeno po Mueller (2003).

Črnograditelj lahko zaradi svojih »privilegijev« zaračuna za nepremičnino, recimo temu monopolno ceno P_m namesto konkurenčne cene P_c , ki jo zaračunajo drugi. Na ta račun se ustvari pravokotnik R , ki predstavlja monopolno rento, ter t. i. trikotnik blaginje L , ki predstavlja izgubljeni presežek potrošnikov za nepremičnine, ki bi nastal v pogojih popolne konkurence, vendar ga monopolist oziroma črnograditelj ne zagotavlja. Recimo, da cene odražajo razliko med stroški gradnje in prodajno ceno nepremičnine. Torej je za monopolista prodajna cena (SP_m) zmanjšana za stroške gradnje (C_m) (tj. $P_m = SP_m - C_m$). Enako velja za druge konkurente (tj. $P_c = SP_c - C_c$), pri čemer predpostavljamo, da so stroški legalne gradnje višji od stroškov nelegalne gradnje in naknade legalizacije ($C_c > C_m$). Zaradi tega lahko trdimo, da črnograditelj generira višje prihodke, tudi če za svojo gradnjo postavi enako prodajno ceno kot drugi ponudniki (tj. $P_m > P_c$, $SP_m = SP_c$). Predpostavimo še, da črnograditelj morda razpolaga z nepremičnino na zelo zaželeni lokaciji, kjer je povpraševanje veliko, ponudba pa omejena. V takšnem primeru lahko izkoristi svojo tržno moč in postavi višjo ceno, ker ve, da bodo kupci pripravljeni plačati več za nepremičnino na tej lokaciji ne glede na njegove dejanske stroške. V tradicionalni razpravi o monopolu se trikotnik L običajno obravnava kot merilo izgube učinkovitosti trga zaradi monopola, medtem ko se pravokotnik R obravnava kot čista prerazdelitev

dohodka od potrošnikov do monopolista. V kontekstu črnih gradenj pa predpostavimo, da je bil monopol ustvarjen z dejanjem zakonodajalca oziroma z uvedbo gradbene amnestije. V tem kontekstu torej pravokotnik R predstavlja nagrado, ki bi jo prejel črnograditelj. Država s takšnimi ukrepi torej povečuje verjetnost pridobitve monopolnega položaja črnograditelja na neki mikrolokaciji oziroma lokalni skupnosti. Po Mueller (2003) to predstavlja klasičen primer iskanja rent, kjer politični akterji oziroma zakonodajalec deluje v interesu ozkih skupin, v našem primeru črnograditeljev, namesto v splošnem interesu javnosti.

Dodatno teorija javne izbire v okviru modela proračunske maksimizacije predvideva, da *birokrati* ne delujejo nevtrarno, temveč si prizadevajo za večjo avtonomijo in sredstva. V primeru črnih gradenj lahko slabša regulacija ali korupcija v birokraciji pomenita, da se črne gradnje tolerirajo ali celo spregledajo, ker se odločevalci na ta način osebno okoriščajo. Gradbene amnestije jim lahko predstavljajo priložnost za povečanje proračuna, več avtonomije in vpliva, večjega števila zaposlenih ali celo osebnih koristi, prihodkov od taks in dodatne kadrovske okrepitve (Mueller, 2003). Politični nadzorniki pa z amnestijami nagovarjajo pomembne dele volilnega telesa, kar se kaže tudi v raziskavi Şenol Balaban (2019), ki ugotavlja, da so se turške gradbene amnestije pogosto časovno ujemale (v letih 1946, 1950, 1966, 1983 in 2018) z volitvami in s tem utrjevale povezavo med političnim interesom in prostorsko zakonodajo. Gradbene amnestije se volivcem največkrat predstavljajo kot ukrep, ki prinaša pravno ureditev in prihodke, vendar se pogosto ne razpravlja o dolgoročnih posledicah, kot so spodkopavanje pravne države in spodbujanje nadaljnjih kršitev gradbenih predpisov (Buchanan in Tullock, 1999).

Če se navežemo še na razmerje moči med birokrati in zakonodajalcem, lahko sklepamo, da je prav zaradi informacijske asimetrije tehtnica na strani birokratov. Zakonodajalec lahko sprejme zakon, vendar pa je birokracija tista, ki ta zakon izvaja in interpretira. V primeru črnih gradenj lahko birokrati zaradi svoje avtonomije sprejemajo odločitve, ki omogočajo toleranco ali nezadosten nadzor nad nezakonitimi gradnjami bodisi zaradi političnega pritiska ali osebnih koristi. Še več, zakonodajalec sprejme odločitev o uvedbi amnestije za črne gradnje na podlagi informacij, ki jih prejme od birokracije. Če birokracija spodbuja amnestijo kot sredstvo za povečanje proračuna ali zmanjšanje lastnega delovnega bremena, lahko zakonodajalci to sprejmejo, ne da bi v celoti razumeli dolgoročne posledice na urbanistično načrtovanje in pravno državo.

V tem kontekstu je pomembna tudi vloga interesnih skupin. Lastniki črnih gradenj lahko s pomočjo lobiranja ali korupcije vplivajo na oblikovanje zakonodaje, ki je v njihovo korist. Buchanan in Tullock opozarjata, da politični proces ni vedno usmerjen v javni interes, temveč je rezultat odločitev posameznikov, ki sledijo lastnim interesom. Birokrati, motivirani z osebnimi koristmi, lahko tolerirajo nezakonite gradnje, zakonodajalci pa sprejemajo ukrepe, ki koristijo vplivnim skupinam. To zmanjšuje učinkovitost pravnega reda in spodbuja kulturo neupoštevanja zakonodaje (Buchanan in Tullock, 1999).

V skladu z modelom birokratovega maksimiranja proračuna uvedba amnestij za črne gradnje ne temelji nujno na interesih javnega reda ali pravičnosti, temveč na interesih povečanja proračuna in političnega vpliva. Birokrati lahko izkoristijo amnestijo za povečanje svojih resursov, medtem ko si lahko politični nadzorniki pridobijo politične koristi. V tem modelu gradbenih amnestij ne gledamo kot instrumenta za izboljšanje sistema ali zaščito javnega interesa, temveč kot orodje za povečanje moči in vpliva določenih akterjev v politično-birokratskem sistemu (Mueller, 2003).

Teorija javne izbire v tem kontekstu ponuja okvir za razumevanje, kako različni akterji znotraj političnega sistema pripomorejo k nastanku in toleranci črnih gradenj, kako se interesi posameznikov lahko postavijo pred kolektivne interese in kako gradbene amnestije delujejo kot mehanizem, ki legalizira pretekle kršitve v zameno za politične ali finančne koristi. Gradbene amnestije so pogosto namenjene zadovoljevanju ozkih interesnih skupin, kot so črnograditelji, in so lahko rezultat političnega lobiranja ali pritiska. Tako amnestije ne le tolerirajo, ampak tudi spodbujajo nadaljnje kršitve in hkrati zmanjšujejo tveganje ter stroške za tiste, ki so pripravljeni kršiti gradbene predpise, kar še dodatno slabi spoštovanje zakonodaje in spodkopava kolektivne interese družbe. Če povzamemo, so urbane transformacije pogosto odvisne od političnih odločitev in kratkoročnih interesov, kar vodi do pomanjkanja dolgoročne prostorske strategije in povečuje ranljivost urbanih okolij ob naravnih nesrečah.

2.3 Urbana ekonomija

Teorija urbane ekonomije (angl. Urban Economics) razlaga, kako gospodarski in prostorski dejavniki vplivajo na širjenje mest in pojavnost črnih gradenj. Glaeser in Kahn (2004) poudarjata, da prostorsko širjenje mest (angl. sprawl) vodi v suburbanizacijo, ki je posledica gospodarskih interesov prebivalcev, zlasti dostopa do cenejših zemljišč in boljših bivalnih razmer. V Sloveniji je ta proces potekal bistveno hitreje kot v sosednjih razvitih državah, kar je povzročilo nenadzorovano poselitev in izrazito prostorsko razpršenost. Zaradi hitrega in spontanega razvoja so se pojavile organizacijske, kadrovske in finančne težave, ki so vodile v množično »črno gradnjo«. Slednja danes ne vključuje le nedovoljenih objektov in stihijske poselitve, temveč tudi posege, ki samovoljno spreminjajo kulturno krajino in poslabšujejo bivalno okolje. Vzporedno s temi procesi se je razširila tudi graditev nedovoljenih počitniških hiš, ki predstavlja enega najin vazivnejših posegov v prostor v Sloveniji (Valenčak, 1993). To je ustvarilo pogoje, v katerih se posamezniki zaradi neustreznega prostorskega načrtovanja in pomanjkanja nadzora odločajo za črno gradnjo.

Brueckner (1987) opozarja, da širjenje mest temelji na razlikah v ceni zemljišč in dohodkih prebivalcev, pri čemer nižji stroški zemljišč na obrobjih skupaj z infrastrukturo, kot so ceste, spodbujajo graditev na suburbanih območjih. Če ti prostorski razvojni pritiski niso spremljani z ustreznim načrtovanjem, to vodi v nastanek nelegalnih gradenj.

Mestna občina Ljubljana (2007) ugotavlja, da so ravno primestna območja pogosto žarišča črnih gradenj, ker prostorski akti ne predvidevajo njihovega razvoja.

Gospodarski interesi igrajo ključno vlogo pri odločitvi za črno gradnjo. Glaeser in Kahn (2004) ter Brueckner (1987) pojasnjujejo, da ekonomski dejavniki, kot so cena zemljišč, dohodek gospodinjstva in stroški prevoza, določajo, kje posamezniki gradijo. Tisti v stiski gradijo primarne objekte na obrobjih, premožnejši pa vikende na privlačnih, a pogosto zaščiteneh lokacijah (Gantar, 2019). Finančni prihranki ob izogibanju upravnim postopkom in nizke kazni dodatno spodbujajo k nelegalni graditvi. Gradbenemu inšpektoratu zaradi kadrovske podhranjenosti pogosto ne uspe učinkovito izvajati nadzora, kar ustvarja občutek, da se črna gradnja »splaca«.

Ne glede na tip črne gradnje in ekonomski status črnograditelja je glavni razlog zanj finančna ugodnost. Z nelegalno gradnjo se graditelji izognejo stroškom projektiranja, plačilu komunalnega prispevka, upravnih taks in nadomestila za spremembo namembnosti zemljišča. Pogosto so takšne gradnje tipske narave, saj so se arhitekturni načrti v preteklosti prenašali med samograditelji, ki so jih prilagajali svojim potrebam in značilnostim zemljišča. Posledično so številna naselja sestavljena iz uniformnih stanovanjskih hiš, ki so pogosto prevelike, nefunkcionalne in neustrezno orientirane glede na svetlobo in dostopnost. Primer za to je soseska Rakova jelša v Ljubljani (Gantar, 2019). Pogosto so počitniške hiše zgrajene na zavarovanih območjih, kjer kazijo slovensko naravno krajino. Po podatkih Ministrstva RS za okolje in prostor je bilo do konca leta 1992 evidentiranih približno 26.000 nedovoljenih posegov v prostor, od tega 5.000 stanovanjskih hiš, 1.500 počitniških hiš in 3.500 gospodarskih objektov. Preostali del so predstavljali prizidki, nadzidave, adaptacije, pomožni objekti (Valenčak, 1993).

Urbanizacija ima tudi pomembne okoljske učinke. Nelegalne gradnje so pogosto umeščene na občutljiva območja, kar vodi v degradacijo narave, uničevanje habitatov in povečanje emisij zaradi avtomobilske odvisnosti (Brueckner, 1987; Glaeser in Kahn, 2004; Mestna občina Ljubljana, 2007). Tudi gradbene amnestije lahko pripomorejo k slabšanju stanja, kadar legalizirajo objekte, ki so nezdružljivi z okoljskimi cilji. Čeprav zakonodaja vključuje varovalke, realnost kaže, da se infrastruktura pogosto gradi na kakovostnih kmetijskih zemljiščih (Serša in drugi, 2015).

To postopoma vodi do izgube okoljsko dragocenih in zavarovanih območij. Pod pritiskom teh motivov se v nekdanj podeželski krajini pojavljata vsaj dva nasprotujoča si pojavi: po eni strani fizična rast naselij, ki nimajo izrazitega značaja, in po drugi nova naselja, razvita v nasprotju s predpisanimi regulacijami, daleč stran od obstoječih naselij, z novimi in nekonvencionalnimi oblikami (Ravbar, 1997).

Prometna infrastruktura, ki sledi širitvi mest, omogoča dostop do oddaljenih območij, kar povečuje njihovo privlačnost za graditev, tudi nezakonito. Po Brueckner (1987) so stroški prevoza odločilen dejavnik pri naselitvenih odločitvah. Občine pod pritiskom pogosto

naknadno vključijo takšna območja v prostorsko načrtovanje, zlasti v okviru gradbenih amnestij, kar ustvarja pričakovanja prihodnjih legalizacij (Zavodnik, 1999).

Na družbeni ravni širjenje mest in neurejena urbanizacija povzročata segregacijo. Glaeser in Kahn (2004) ter Brueckner (1987) opozarjajo, da se revnejši selijo na obrobja, kjer je dostop do javnih storitev slabši, kar vodi v socialno neenakost. Legalizacija lahko izboljša življenjske razmere teh skupin, a če so pogoji predragi, si lahko legalizacijo privoščijo le privilegirani. Diskriminatorna obravnava je bila ugotovljena tudi v tujini. V Delhiju oblasti tolerirajo nezakonita bivališča premožnih, medtem ko prisilno izseljujejo revne (Economic Times, 2016).

Kot poudarjajo Brueckner (1987) in Berke ter drugi (2006), ključni izziv predstavlja odsotnost sistemskih in trajnostnih urbanističnih politik. Gradbene amnestije kot reaktivni ukrep lahko utrjujejo nepravilnosti, če niso podprte z dolgoročno strategijo, ki bi vključevala omejevanje širitve, krepitev javnega prometa in učinkovitejši nadzor. Bibri in drugi (2020) opozarjajo, da le celosten in uravnotežen pristop zmore zagotoviti kakovostno urbano življenje in zmanjša potrebo po črnih gradnjah.

Cilj RS v sklopu resolucije o nacionalnem programu varstva okolja je manjšanje neto rasti pozidanih zemljišč s trajnostnim upravljanjem tal. Ta predvideva zmanjšanje neto letne rasti pozidanih površin za 25 odstotkov do leta 2030 in doseganje ničelne rasti pozidanih površin do leta 2050. Ta cilj temelji na načelih trajnostnega prostorskega razvoja, omejevanja urbanega širjenja in varovanja naravnih virov, zlasti kmetijskih in ekološko pomembnih zemljišč (Lampič in Rebernik, 2020).

2.4 Vedenjska ekonomija

Vedenjska ekonomija (angl. Behavioral Economics) pojasnjuje, kako psihološki dejavniki vplivajo na odločitve posameznikov za črno gradnjo. Thaler (2016) ugotavlja, da se ljudje pogosto odločajo iracionalno, zanašajoč se na pričakovanja in čustvene odzive, ne pa na premišljeno analizo. V kontekstu črnih gradenj pričakovanje prihodnjih gradbenih amnestij predstavlja ključni element tega vedenja.

Kahneman (2011) razlikuje med dvema sistemoma odločanja: Sistem 1, ki temelji na hitrih, intuitivnih odzivih, in Sistem 2, ki temelji na počasnem, racionalnem razmišljanju. Črnograditelji pogosto delujejo po Sistemu 1, saj želijo izkoristiti takojšnje koristi (nižji stroški, hitra izvedba) in hkrati zanemarijo tveganja. To vključuje kognitivne pristranskosti, kot sta optimistična pristranskost in status quo bias – prepričanje, da se bo trenutna situacija nekaznovanosti nadaljevala, saj pričakujejo prihodnje gradbene amnestije. Pogosto se zanašajo na pretekle amnestije in verjamejo, da bodo nelegalni objekti prej ali slej legalizirani.

Nikakor pa pričakovanje novih gradbenih amnestij samo po sebi ni edini razlog za črnograditeljstvo. Bolj smiselno bi bilo reči, da v povezavi z drugimi dejavniki pomembno vpliva na odločitve potencialnih črnograditeljev. Kateri od teh dejavnikov pa so najpogostejši? Ena od raziskav, ki bi morebiti lahko podala odgovore na situacijo v Sloveniji, je študija o pojavu nezakonite graditve v mestu Al-Salt v Jordaniji. Ugotovitve kažejo, da tamkajšnji prebivalci stremijo predvsem k lastništvu nepremičnine, ne samo k pridobitvi začasnega bivališča (Alnsour, 2011). V tej kategoriji Slovenci in Slovenke ne izstopajo. Po nekaterih ocenah so celo rekorderji po številu lastniških hiš v Evropi (Milič, 2014).

Ne glede na lastništvo so glavni razlogi za nezakonito gradnjo ekonomski dejavniki, kot so bližina delovnega mesta, zaposlitvene možnosti, nizki dohodki in nizki stroški gradnje, medtem ko imajo socialni (npr. dostop do zdravstvenih in izobraževalnih storitev) ter kulturni dejavniki (npr. sorodstvene vezi, ustaljene navade) manjši vpliv, kar prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Razlog za življenje v Wadi Al-Akradu

Razlogi za življenje v Wadi Al-Karadu	Max	Min	Št.	Povpr.	Rank	Std. O
Skupina 1: Ekonomski dejavniki						
1. Bližina službe	5	1	487	3,95	01	0,803
2. Zaposlitvene priložnosti	5	1	487	3,84	02	0,817
3. Nizki dohodki	5	1	487	3,78	03	0,540
4. Viri financiranja	5	1	487	3,65	04	0,967
5. Cena stanovanja	5	1	487	3,58	05	0,563
Skupina 2: Storitve						
6. Zdravstvene storitve	5	1	487	3,54	06	0,829
7. Šole	5	1	487	3,45	07	0,514
8. Nakupovalna območja	5	1	487	3,31	08	0,640
Skupina 3: Kulturni dejavniki						
9. Podobnost v vedenju in navadah	5	1	487	2,95	09	0,931
10. Bližina sorodnikov in prijateljev	5	1	487	2,89	10	0,678
11. Poznavanje območja	5	1	487	2,81	11	0,765

Vir: prirejeno po Alnsour (2011).

Raziskava Alnsour (2011) navaja štiri sestavine nelegalne gradnje: družbeno-ekonomski motivi, odločitve akterjev, prostorski procesi in značilni vzorci gradnje. V Sloveniji se ti elementi zrcalijo v širjenju tako horizontalne (razpršene) kot tudi vertikalne gradnje (nadzidave), zlasti v času hitre urbanizacije med letoma 1961 in 1981 (Valenčak, 1993).

Ena ključnih težav v slovenskem prostoru je dolgotrajnost pridobivanja dovoljenj. Ljudje so zato pogosto začeli graditi brez dovoljenj in dokumentacijo urejali naknadno. Takšno vedenje so pogosto spodbujali tudi »sosodje«, kar je ustvarilo skupnostno legitimizacijo nezakonitega ravnanja. Pogost motiv za gradnjo je tudi napačno razumevanje pravice gradnje na lastni zemlji, četudi ta ni zazidljiva (Kaučič, 1981).

Kombinacija družbenega vpliva, ekonomske racionalnosti in pričakovanj prihodnjih amnestij tvori močan okvir, v katerem se odločitve sprejemajo hitro in intuitivno – značilno za Sistem 1 po Kahnemanu. Edini način za spremembo takšnega vedenja je spodbujanje počasnega, premišljenega odločanja po Sistemu 2. To lahko dosežemo z ozaveščanjem in izobraževanjem o prostorski zakonodaji, kakor opozarja tudi Bratina (Steiner, 2024c), in s poenostavitvijo birokratskih postopkov, ki zmanjšujejo občutek nepremostljivih ovir. Strožje sankcioniranje in doslednejši nadzor bi zmanjšala optimistično pristranskost ter povečala zaznavo tveganja, kar bi posameznike spodbudilo k bolj analitičnemu odločanju. Vedenjska ekonomija torej kaže, da pričakovanja o amnestijah niso le posledica preteklih izkušenj, temveč aktivno vplivajo na odločanje, ki dolgoročno spodkopava učinkovitost prostorske zakonodaje.

Koncept rahlih prijemov (angl. nudge), kot ga opisujeta Thaler in Sunstein (2009), temelji na vedenjski psihologiji in predlaga majhne posege v okolje odločanja, ki ljudi spodbujajo k bolj premišljenim odločitvam, ne da bi omejili njihovo svobodo izbire. V kontekstu črnih gradenj bi to pomenilo, da zakonodajalec prek jasnejših informacij, finančnih spodbud in poenostavljenih postopkov usmerja ljudi k legalni graditvi še pred začetkom projektov.

Kljub preventivnim in represivnim ukrepom – od ozaveščanja inšpekcijskega nadzora do rušitev objektov – črne gradnje v Sloveniji ostajajo pogost pojav (Steiner, 2024c). Zmanjšanje njihove pogostosti bi lahko dosegli z motivacijskimi spodbudami, kot so popusti pri komunalnih prispevkih za pravočasno pridobitev ustreznih dovoljenj, in z boljšo komunikacijo dolgoročnih tveganj črnograditeljstva. Po besedah direktorice gradbene inšpekcije Andreje Troha težave izvirajo tudi iz dolgotrajnih upravnih postopkov, saj postopki rušitev trajajo tudi do dveh let, kar zmanjšuje učinkovitost nadzora. Trohova poudarja, da je temeljni problem nizka pravna kultura in iskanje »lukenj v zakonu« (Steiner, 2024c). Kokošar (2024) dodaja, da imajo črnograditelji ta čas na voljo preveč pravnih sredstev, s katerimi lahko upravni postopek razvlečejo na več let, kar negativno vpliva na učinkovitost in avtoriteto nadzornih organov.

Tovrstno okolje, ki dopušča nejasna pravila in dolgotrajne postopke, omogoča interpretacijo gradbenih amnestij kot pričakovane olajšave. Črnograditelji jih lahko razumejo kot predvidljive »nagrade« za kršitev pravil, kar jih še dodatno spodbuja k takšnemu ravnanju. V skladu s študijo Polwman in drugi (2007) majhne, na videz nepomembne spremembe lahko postopoma prerastejo v radikalne zakonodajne premike. Konvergentne spremembe vodijo do epizodičnih sprememb, kot je sistemska legalizacija. V tem smislu je mogoče, da gradbene amnestije niso rezultat enkratnih odločitev, temveč posledica kumulativnega razvoja politik, ki so tolerirale nezakonito graditev.

Če se znova navežemo na Kahneman (2011), lahko rečemo, da bi učinkovit sistem rahlih prijemov lahko spodbudil posameznike k uporabi Sistema 2 – počasnega, racionalnega razmisleka. Namesto da bi legalizacijo reševali z radikalnimi ukrepi, kot je sistemska

amnestija, Prijon (2017) predlaga, da se legalizacija izvede postopno prek sprememb prostorskih aktov, kar bi zagotovilo večjo pravno predvidljivost in ustrežnejši prostorski razvoj.

Po drugi strani pa lahko ta dva koncepta delujeta kot dvorezen meč. Če črnograditelji gradbene amnestije interpretirajo kot obliko »rahlih« sprememb, kjer država lastnikom nezakonitih gradenj ponudi možnost legalizacije z določenimi ugodnostmi, kot so zmanjšane kazni ali poenostavljeni postopki, lahko rečemo, da črnograditelji v takšnem okolju situacijo razumejo ravno nasprotno od pričakovanega. Zaupanje družbe v zakonodajalčevo odločitev o gradbeni amnestiji povzroči razmah črnih gradenj in sočasno nezavedanje o potencialnih tveganjih (Thaler in Sunstein, 2009).

Kombinacija spoznanj vedenjske ekonomije ponuja psihološki pristop k reševanju problematike črnih gradenj. Razumevanje, kako ljudje sprejemajo odločitve, in uporaba subtilnih strategij za usmerjanje teh odločitev v smeri zakonitosti lahko vodi do zmanjšanja nelegalnih gradenj že v fazi idejne zasnove ter hkrati zmanjša potrebo po gradbenih amnestijah. Ključ do uspeha po besedah Kahnemana (2011) leži v tem, da politike in ukrepe oblikujemo tako, da izkoristimo naravne kognitivne vzorce in jih usmerimo v pravo smer, hkrati pa ohranjamo svobodo posameznika.

2.5 Regulacijska ekonomija

Regulacijska ekonomija (angl. Regulatory Economics) preučuje, kako mehanizmi vladne regulacije vplivajo na gospodarske rezultate. V tem pogledu se gradbene amnestije lahko razumejo kot sprostitev gradbene zakonodaje, kar ima lahko tako pozitivne kot negativne učinke na gospodarstvo. Po eni strani lahko amnestije spodbudijo gospodarsko dejavnost s prenosom nelegalnih gradenj v formalno gospodarstvo. Nasprotno pa lahko spodkopljejo pravno državo in povzročijo neučinkovitosti ali tržna izkrivljanja.

Stigler (1971) v svoji teoriji ekonomske regulacije trdi, da regulacija pogosto ne varuje javnega interesa, temveč služi interesom reguliranih gospodarskih sektorjev. Po njegovem mnenju je regulacija »produkt«, ki ga v političnem okolju pridobi industrija, in deluje predvsem v njeno korist. Avtor ta pojav imenuje regulativno zajetje (angl. Regulatory Capture), kjer regulirani subjekti odločilno vplivajo na regulatorje, kar vodi do prilagajanja zakonodaje v smeri krepitve položaja teh subjektov na gospodarskih trgih, na račun konkurence in javnega interesa.

Stiglerjeva teorija bi lahko ponudila razlago na vprašanje pojavnosti gradbenih amnestij v Sloveniji. Če predpostavimo, da so regulativni organi pod vplivom močnih gradbenih in nepremičninskih lobijev ali lokalnih vplivnih skupin, je mogoče, da se regulacije izvajajo selektivno ali neenakomerno. Takšne okoliščine bi lahko povzročile povečanje pojavnosti črnih gradenj, kjer posamezniki ali podjetja namenoma gradijo brez dovoljenj, ker pričakujejo, da regulacija ne bo ustrezno izvršena ali da bo naknadno omogočila

legalizacijo črnih gradenj prek gradbenih amnestij. Lahko torej rečemo, da so gradbene amnestije rezultat regulativnega zajetja, kjer industrija (banke, gradbena podjetja, nepremičninska industrija itd.), ki ima korist od legalizacije nelegalnih gradenj, pritiska na regulatorje, da omogočijo takšne amnestije (Stigler, 1971).

Čeprav v Sloveniji ni javno dostopnih dokazov o neposrednem vplivu lobijev, praksa v drugih državah kaže, da so gradbeni lobiji pogosto dejavni pri oblikovanju zakonodaje. Tako je na Irskem med letoma 2015 in 2022 stanovanjska politika predstavljala eno ključnih področij lobiranja (Fitzgerald, 2022). Neposredna posledica takega vpliva je lahko zakonodaja, ki posredno spodbuja pričakovanje prihodnjih amnestij.

V Sloveniji lahko nepremičninske agencije prodajajo črne gradnje, dokler ni v zemljiški knjigi zaznambe inšpekcijskega ukrepa. Takšna pravna sivina povečuje tržno aktivnost črnih gradenj, čeprav so posredniki dolžni kupce opozoriti, kar vsekakor otežuje prodajo (Dolenjski list, 2022). Pravno urejene nepremičnine ne prinašajo dodatnih tveganj, kar povečuje njihovo vrednost na nepremičninskem trgu in je skladno z interesi nepremičninskega sektorja. Primeri iz prakse kažejo, da lahko vrednost nepremičnine po legalizaciji znatno naraste. Na primer nepremičnina, vredna 100.000 EUR pred legalizacijo, je po pridobitvi ustreznih dovoljenj dosegla vrednost 150.000 EUR, kar koristi tako lastniku kot bančnemu sektorju (k2finance, 2024).

Hkrati legalizirane nepremičnine omogočajo višje davčne prihodke občinam, kar ustvarja dodatne spodbude lokalnim oblastem za podporo amnestijam. Tako lahko gradbene amnestije kljub kratkoročnim gospodarskim koristim ustvarijo dolgoročno odvisnost od politik popuščanja, ki so rezultat regulativnega zajetja – ujetosti zakonodajalca torej v interese vplivnih gospodarskih skupin. Na prvi pogled se zdi, da gradbene amnestije sicer rešujejo nekatere težave v gradbenem in nepremičninskem sektorju, vendar se postavlja vprašanje, kakšne posledice imajo na preostalo družbo. Da bi bolje razumeli njihov širši vpliv, bo v nadaljevanju podrobneje predstavljena Peltzmanova teorija, ki predstavlja razširitev Stiglerjeve teorije.

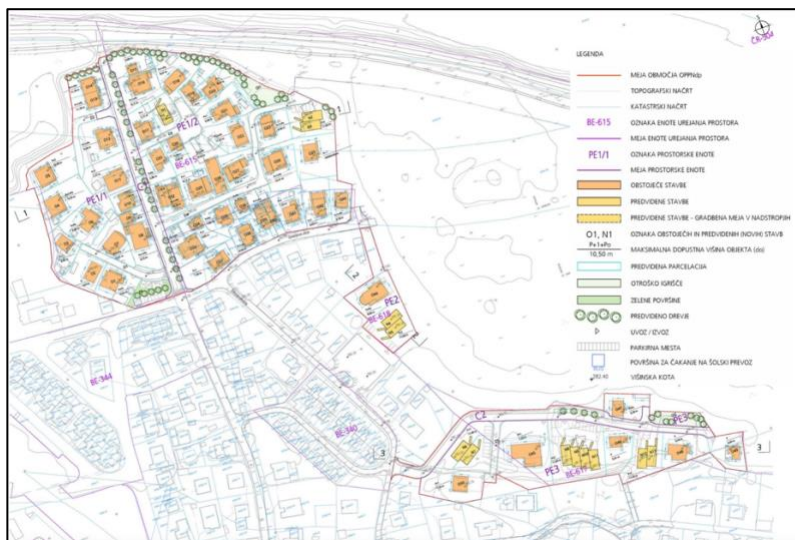
Peltzman (1976) razširja Stiglerjevo teorijo regulativnega zajetja s predpostavko, da regulatorji ne služijo samo interesom industrije, temveč poskušajo maksimirati politično podporo s kompromisi med interesi različnih skupin – podjetij, potrošnikov in volivcev. Ta model razloži pojav gradbenih amnestij kot politični kompromis, ki zadovoljuje interese črnograditeljev, nepremičninskega sektorja in lokalnih oblasti. Gradbena amnestija bi utegnila služiti kot način za ohranjanje podpore volivcev, ki so vpleteni v črne gradnje, hkrati pa ohranja kompromis med gradbeno industrijo in drugimi interesnimi skupinami (Buchanan in Tullock, 1999).

V Sloveniji se Peltzmanov model odraža v Gradbenem zakonu (GZ-1), Ur. l. RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNSPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A, ki omogoča legalizacijo vseh stavb, zgrajenih pred letom 2005. Tovrstna ureditev ni rezultat varovanja širšega javnega

interesa, temveč kaže na politični odziv na pritiske črnograditeljev. S tem zakonodajalec ohranja podporo vplivnih interesnih skupin in omogoča kompromisno ureditev, ki dolgoročno spodbuja pričakovanje nadaljnjih amnestij (TSmedia, medijske vsebine in storitve, d. o. o., 2022) .

Pojav takšnih političnih odločitev je bil še izrazitejši v Andaluziji v Španiji. Tam so lokalne oblasti zaradi pritiskov lastnikov nezakonitih objektov legalizirale deset tisoč črnih gradenj. Sklicevanje na starost objektov in politične demonstracije so privedli do zakonodajnih ukrepov, ki so prezrli okoljsko varovana območja in spodkopali načelo pravne države (Libertad, 2008; López-Casado, 2022). Čeprav razsežnosti »lobijev črnograditeljev« v Andaluziji ne moremo neposredno primerjati s primeri v Sloveniji, pa vendar lahko med njimi potegnemo nekatere vzporednice. Eden od primerov prilagajanja prostorske zakonodaje pritiskom črnograditeljev je soseska Tomačevo v Ljubljani, kjer je Mestna občina Ljubljana leta 2018 sprejela nov občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju OPPN). Ta je omogočil legalizacijo številnih stanovanjskih objektov, čeprav so bili nekateri zgrajeni celo na vodovarstvenem območju, kar prikazuje slika 2 (Mestna občina Ljubljana, 2018).

Slika 2: OPPNdp za delno prenovo 438 Tomačevo



Vir: Mestna občina Ljubljana (2018).

Takšni primeri potrjujejo, da regulativni okvir pogosto ni rezultat načrtnega varovanja prostora, temveč političnega kompromisa. Pritisk črnograditeljev in njihova organiziranost kot interesne skupine lahko sprožita zakonodajne spremembe, ki omogočajo legalizacijo brez ustrezne presoje vplivov in brez preprečevanja prihodnjih kršitev. Peltzmanov model nam tako pomaga razumeti, kako sistemska legalizacija črnih gradenj ni nujno izključno rezultat neurejene zakonodaje, temveč politične dinamike, kjer poskuša zakonodajalec uravnotežiti politični kapital in formalno pravno ureditev.

Naslednje poglavje bo analiziralo, kako birokratske ovire in zapletenost prostorske zakonodaje dodatno vplivajo na odločitve posameznikov in njihovo pripravljenost kršiti prostorsko zakonodajo.

Shleifer (2005) utemeljuje, da je regulacija v sodobnih gospodarstvih nujna posledica njihove kompleksnosti, vse višjih varnostnih standardov in zaščite javnega interesa. Vendar ta kompleksnost pogosto povzroči pravne in administrativne ovire, ki v praksi delujejo kot sprožilec za črno gradnjo. Posamezniki in investitorji se zaradi dolgotrajnih postopkov, neusklajenih predpisov in pomanjkanja jasnosti pogosto odločajo za obvod formalnih postopkov. Črne gradnje tako postanejo racionalna izbira – hitrejša, cenejša in navidez manj tvegana.

V Sloveniji je takšna dinamika še posebej izrazita. Prostorski načrti se pripravljajo več kot leto dni (Mestna občina Velenje, 2025), postopki so prenormirani in slabo usklajeni med sektorji (Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, 2023), kar potrjuje Shleiferjevo tezo, da togost regulacije spodbuja neformalno ravnanje. Posledično nastane razkorak med formalno zakonodajo in dejanskim vedenjem ljudi, kar države nato »popravljajo« z gradbenimi amnestijami – politično-pravno reakcijo na sistemski problem.

V Sloveniji so prostorski načrti in gradbeni predpisi pogosto zapleteni in dolgotrajni, kar ustvarja pravne in administrativne ovire za investitorje in posameznike. Ta birokratska zapletenost lahko spodbuja graditev brez ustreznih dovoljenj, saj se graditelji želijo izogniti zahtevnim postopkom. Dolgotrajni postopki priprave in sprejemanja prostorskih aktov, kot so OPPN, lahko trajajo od šestih mesecev do več kot leta in pol, odvisno od obsega in zahtevnosti projekta (Mestna občina Velenje, 2025).

Z vidika posameznika takšno okolje ustvarja zaznavo, da je zakon nedosegljiv ali celo postranskega pomena. Gradbena amnestija postane pričakovana rešitev za nekaj, kar je bilo od začetka razumljeno kot »začasna nelegalnost«. Namesto da bi preprečevale kršitve, gradbene amnestije potrjujejo njihovo legitimnost. Hkrati zakonodajalec s tem implicitno priznava, da sistemska rigidnost spodbuja črnograditeljstvo.

Čeprav prostorsko načrtovanje načeloma zagotavlja trajnostni razvoj, je v Sloveniji pogosto neizvedljivo prav zaradi svoje kompleksnosti. Namesto da bi urejenost prostora dosegali z izboljšano regulacijo, ta pogosto ustvarja pogoje za črno gradnjo. Amnestije pa, kot ugotavlja Shleifer, služijo samo kot izhod v sili – ne pa kot dolgoročna rešitev (Shleifer, 2005).

2.6 Razvojna ekonomija

Razvojna ekonomija (angl. Development Economics) raziskuje gospodarske vidike razvojnega procesa predvsem v državah z nizkimi dohodki. Čeprav Slovenija neposredno ne spada v kategorijo takšnih držav, lahko koncepte razvojne ekonomije uporabimo za

razumevanje problematike črnih gradenj. V nadaljevanju so navedeni trije vidiki problematike črnih gradenj in z njimi povezanih gradbenih amnestij skozi prizmo razvojne ekonomije.

Institucionalna ekonomika poudarja, da neučinkovite institucije vodijo v razvoj neformalnih praks, kot so črne gradnje (Smith in Todaro, 2020). Kadar so postopki za pridobivanje dovoljenj zapleteni in trgi ne zagotavljajo ustrezne stanovanjske ponudbe, posamezniki posegajo po neformalnih rešitvah. Gradbene amnestije v tem kontekstu delujejo kot odziv države na razkorak med formalnim sistemom in realnimi potrebami prebivalcev.

Tudi v Sloveniji se vzroki za črno gradnjo povezujejo z dolgoročno neučinkovito stanovanjsko in zemljiško politiko. Zaradi pomanjkanja javnih najemnih stanovanj in težav z dostopom do zazidljivih zemljišč so zlasti mlade družine in socialno ranljive skupine pogosto izključene iz formalnega trga (UMAR, 2023; Žurnal24, 2024). Država sicer predvideva ukrepe za prenovo praznih stanovanj in odkupe za javni najem (Urad RS za okrevanje in odpornost, 2023), vendar te rešitve zaostajajo za povpraševanjem.

Poleg tega je zemljiška politika pogosto neučinkovita, kar otežuje pridobivanje zemljišč za graditev novih stanovanj. Brez ustrezne zemljiške politike, ki bi omogočala lažji dostop do zemljišč za stanovanjsko graditev, se investitorji soočajo z visokimi stroški in birokratskimi ovirami. To vodi do zmanjšane ponudbe stanovanj na trgu in posledično višjih cen, kar še dodatno otežuje dostopnost stanovanj za širšo populacijo (SVET24, informativne vsebine, d. o. o., 2024).

V takšnih razmerah se posamezniki pogosto odločajo za neformalne gradnje, saj formalni postopki ne zadostujejo njihovim potrebam. Neformalne gradnje omogočajo hitrejšo in cenejšo rešitev stanovanjskega problema, vendar prinašajo tudi številne negativne posledice, kot so neurejena infrastruktura, pomanjkanje osnovnih storitev in pravna negotovost za prebivalce teh naselij.

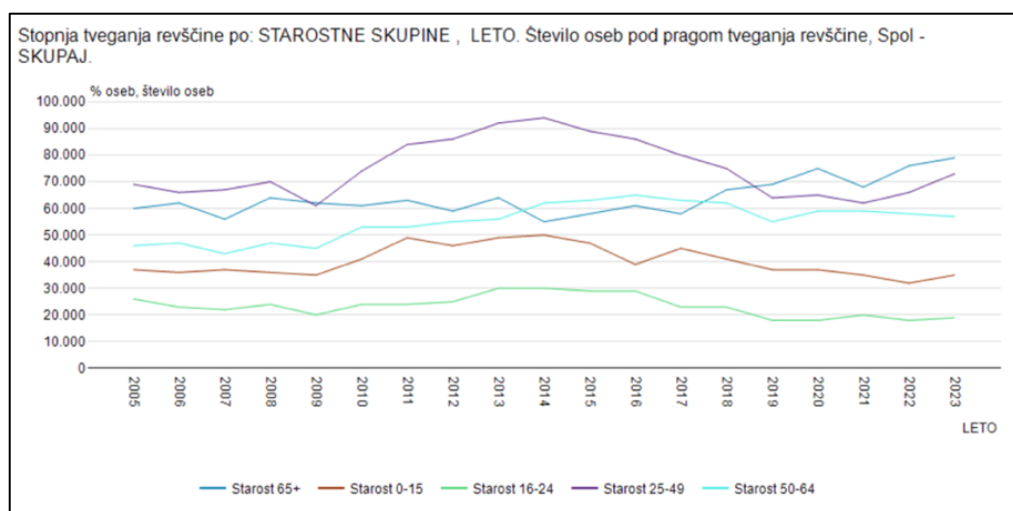
Za zmanjšanje neformalnih gradenj je nujno, da država sprejme celovite ukrepe, ki bodo izboljšali dostopnost stanovanj in poenostavili zemljiško politiko. To vključuje povečanje investicij v graditev javnih najemnih stanovanj, poenostavitev postopkov za pridobitev gradbenih dovoljenj ter vzpostavitev učinkovitih mehanizmov za pridobivanje in upravljanje zemljišč za stanovanjsko graditev. Le s takšnimi ukrepi bo mogoče zagotoviti ustrezne bivalne razmere za vse prebivalce in zmanjšati potrebo po neformalnih rešitvah.

Revščina in neenakost vplivata na razvojne izzive. Revščina pogosto prisili ljudi v iskanje alternativnih in nelegalnih poti za zagotovitev osnovnih življenjskih potreb, kot je stanovanje. Ljudje, ki živijo v revščini, si pogosto ne morejo privoščiti formalnih postopkov, povezanih z gradnjo, ali pa nimajo dostopa do potrebnih sredstev, zaradi česar so prisiljeni graditi domove brez ustreznih dovoljenj. Še več, neenakost pripomore k dolgoročnim problemom, saj povečuje družbene napetosti in zmanjšuje zaupanje v

skupno blaginjo. V kontekstu neenakosti je pomembno razumeti, da visoka raven dohodkovne in premoženjske neenakosti ne le ovira gospodarski razvoj, temveč tudi spodbuja neenakopravnost v dostopu do formalnih ekonomskih možnosti.

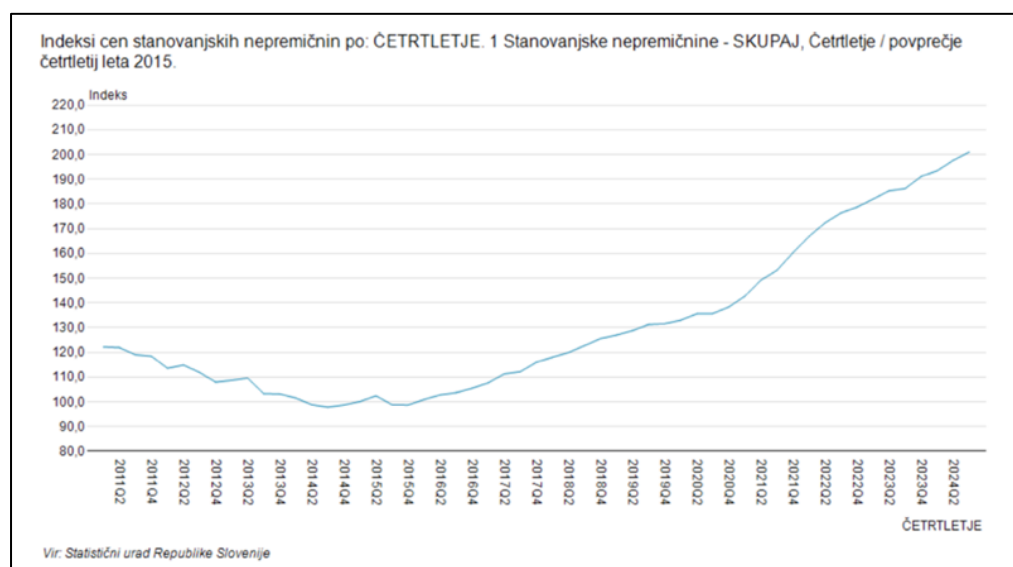
V Sloveniji se stopnja tveganja revščine na splošno bistveno ne spreminja, kar prikazuje slika 3. Kljub temu pa so opazna določena odstopanja, zlasti pri starostni skupini od 25 do 49 let, ki je ob začetku gospodarske krize leta 2008 doživela porast tveganja revščine, pri čemer je vrhunec dosežen okoli leta 2014 (SURS, 2025e).

Slika 3: Stopnja tveganja revščine po starostnih skupinah med letoma 2005 in 2023



Vir: SURS (2025e).

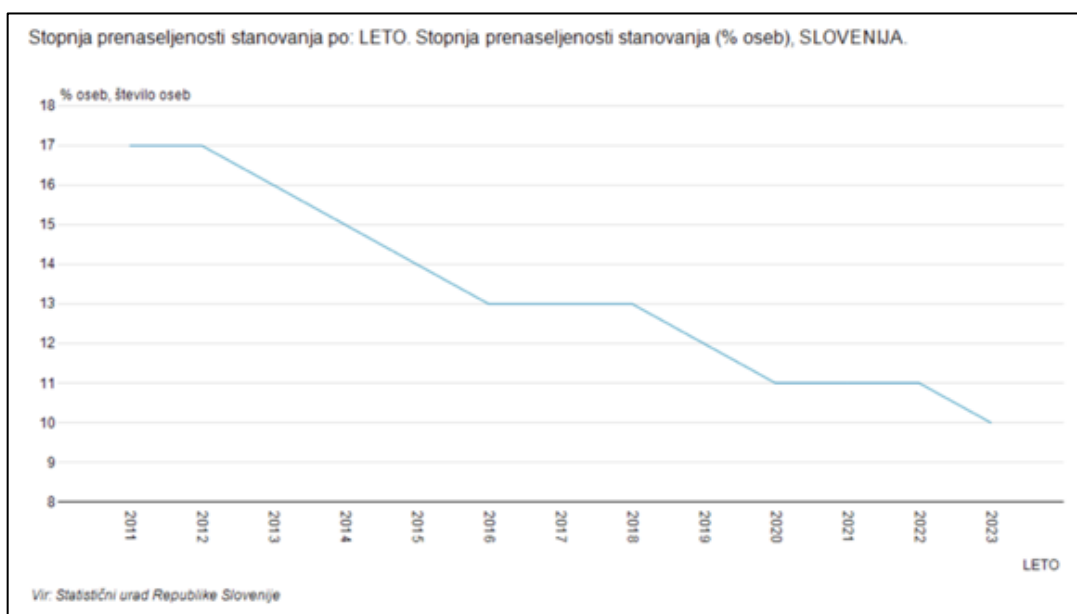
Slika 4: Indeks cen stanovanjskih nepremičnin četrletje/povprečje četrletij 2015



Vir: SURS (2025b).

Nadalje lahko ugotovimo, da se cene nepremičnin občutno zvišujejo, kar jasno prikazuje indeks cen stanovanjskih nepremičnin na sliki 4 (SURS, 2025b). Nakup ali najem stanovanja predstavlja enega največjih izdatkov gospodinjstev. Pomemben kazalnik, ki omogoča vpogled v splošno stanje nepremičninskega trga in bivalnih razmer v družbi je stopnja prenaseljenosti stanovanj. Ta prikazuje odstotek oseb, ki živijo v stanovanjih s premajhnim številom sob glede na število članov gospodinjstva. Glede na to, da se stopnja tveganja revščine bistveno ne spreminja, cene nepremičnin pa skokovito naraščajo, bi bilo upravičeno pričakovati tudi povečanje stopnje prenaseljenosti stanovanj, zlasti med najrevnejšimi gospodinjstvi. Vendar podatki na sliki 5 kažejo ravno nasprotno – stopnja prenaseljenosti stanovanj se zmanjšuje. Mogočih razlogov za ta trend je več, med njimi rast cen nepremičnin zaradi novih in ustrežnejših stanovanj, neustrezna evidenca prijavljenih družinskih članov ali celo povečanje neevidentiranih črnih gradenj (SURS, 2025d).

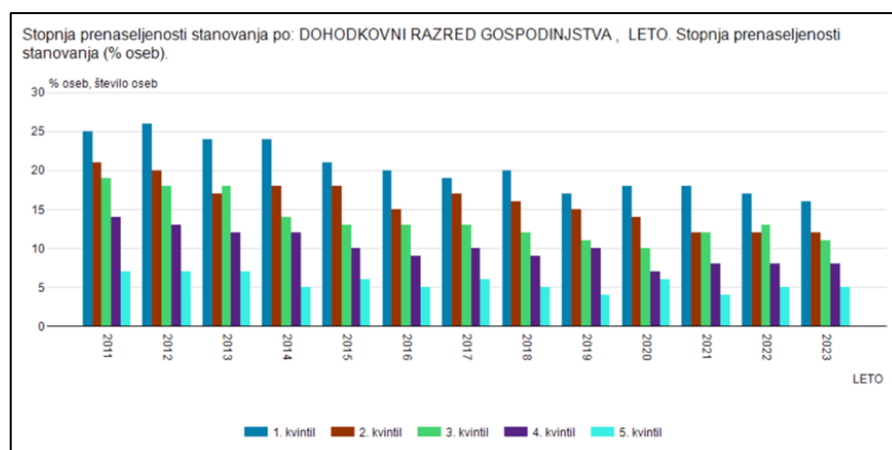
Slika 5: Stopnja prenaseljenosti stanovanja letih od 2011 do 2023



Vir: SURS (2025d).

Dodatno lahko ugotovimo, da je stopnja prenaseljenosti stanovanj najvišja v 1. kvintalu, torej med 20 odstotkov gospodinjstev z najnižjimi dohodki, kot prikazuje slika 6. To bi lahko nakazovalo, da se število črnih gradenj najverjetneje povečuje prav med najrevnejšimi, ki si ne morejo privoščiti ustreznega bivanjskega standarda v formalnem nepremičninskem trgu (SURS, 2025c).

Slika 6: Stopnja prenaseljenosti stanovanja po dohodkovnih razredih (2011–2023)



Vir: SURS (2025c).

Revščina in neenakost imata dolgoročne posledice za dostop do ustreznih stanovanjskih rešitev, kar vodi v alternativne, pogosto nelegalne prakse graditve. Podatki kažejo, da se stopnja tveganja revščine v Sloveniji na splošno ne zmanjšuje, medtem ko cene nepremičnin naraščajo. Kljub temu pa stopnja prenaseljenosti stanovanj upada, kar lahko nakazuje na izboljšave v stanovanjskem fondu, a hkrati odpira vprašanja o morebitni rasti neevidentiranih črnih gradenj (SURS, 2025c).

Posebej izstopa dejstvo, da so gospodinjstva z najnižjimi dohodki najbolj izpostavljena problemu prenaseljenosti, kar potrjuje neenak dostop do formalnega nepremičninskega trga (SURS, 2025c). To poudarja potrebo po celovitih rešitvah, ki bi izboljšale dostopnost stanovanj za najranljivejše skupine ter zmanjšale potrebo po nelegalnih praksah graditve. Sistematično reševanje tega problema bi lahko pripomoglo k zmanjšanju družbene neenakosti, povečanju zaupanja v institucije in izboljšanju kakovosti bivanja za vse prebivalce.

OECD (2024) priporoča izboljšanje dostopa do formalnih stanovanjskih možnosti kot ključni korak k zmanjšanju neenakosti in preprečevanju nelegalnih gradenj. V tem kontekstu so gradbene amnestije pogosto uporabljene kot orodje za zmanjšanje socialnih neenakosti, vendar delujejo samo kot odziv na njihove simptome, ne pa kot rešitev za odpravo percepcije črnih gradenj kot nekaj samoumevnega. Za dolgoročno odpravo tega pojmovanja so potrebne temeljite in trajnostne reforme, ki bi izboljšale dostop do formalnih postopkov, zemljišč in lastninskih pravic ter zmanjšale družbeno neenakost.

Deininger (2003) navaja, da pomanjkanje jasno opredeljenih lastninskih pravic vodi do neurejene rabe zemljišč in posledično do črnih gradenj, kar zmanjšuje zaupanje v učinkovitost institucionalnih okvirov. Kot pravi, so potrebne institucionalne reforme, ki bi izboljšale dostop do formalnih mehanizmov in hkrati izboljšale učinkovitost pravnega sistema. Poleg pomanjkanja ustreznih zemljiških pravic pa avtor poudarja tudi neenak

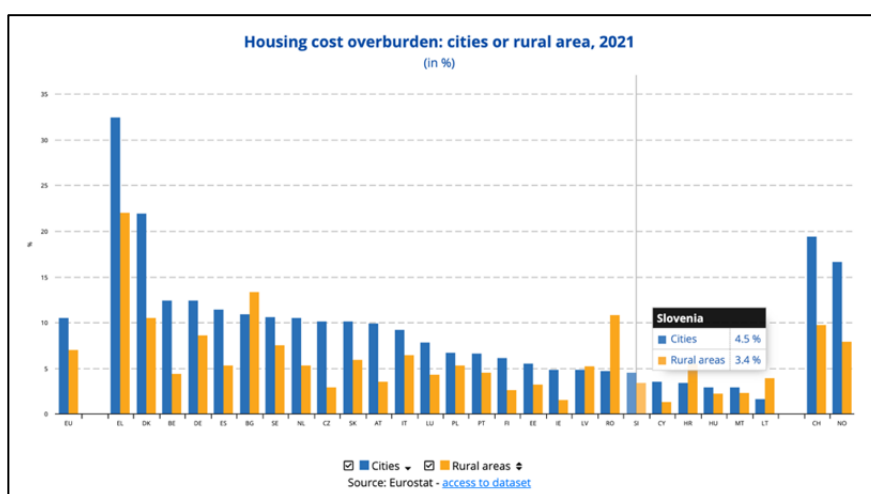
dostop do samih zemljišč. Brez možnosti dostopa do uradnih kanalov za pridobitev zemljišč ali stanovanj so revni pogosto prisiljeni v neformalne prakse. Zemljiška politika je v tem primeru ključna za zmanjšanje neenakosti.

Neenakost pa se kaže tudi v dostopu do stanovanj. Revnejši sloj prebivalstva, migranti in drugi socialno šibkejši nimajo enakih možnosti za pridobitev ustreznega bivališča kot premožnejši. Ta neenakost se kaže v koncentraciji revnejših prebivalcev v manj kakovostnih ali prenaseljenih stanovanjih, kar vodi v slabe življenjske razmere, socialno izključenost in povečano tveganje za zdravje. Večkrat to vodi tudi v razvoj nelegalnih naselij.

OECD (2024) ugotavlja, da so socialne neenakosti v Sloveniji pripomogle k razširjenosti črnih gradenj, kar kaže na potrebo po izboljšanju dostopa do formalnih stanovanjskih možnosti. Eden ključnih problemov na tem področju je dostopnost stanovanj. Pri tem gre predvsem za možnosti, da si lahko posamezniki ali družine pridobijo primerno stanovanje v skladu s svojimi potrebami in finančnimi zmožnostmi.

V številnih državah, vključno s Slovenijo, je problem dostopnosti stanovanj povezan z visoko ceno nepremičnin v primerjavi z dohodki prebivalstva. To lahko deloma pojasnimo z deležem prebivalstva, katerega skupni stanovanjski stroški presegajo 40 odstotkov razpoložljivega dohodka, kot ga prikazuje slika 7. Slovenija se na lestvici držav EU uvršča med države z najnižjim deležem gospodinjstev, ki so preobremenjena s stanovanjskimi stroški. Na prvi pogled bi lahko sklepali, da Slovenci preprosto porabimo manj za stanovanje. Vendar pa podrobnejši vpogled nakazuje, da k temu morda pripomore dejstvo, da so večja oz. ustrezna stanovanja cenovno nedostopna, zato se gospodinjstva pogosteje odločajo za manjša ali manj kakovostna stanovanja, katerih stroški ne presegajo 40 odstotkov celotnega dohodka gospodinjstva (Eurostat, 2021).

Slika 7: Preobremenjenost s stanovanjskimi stroški

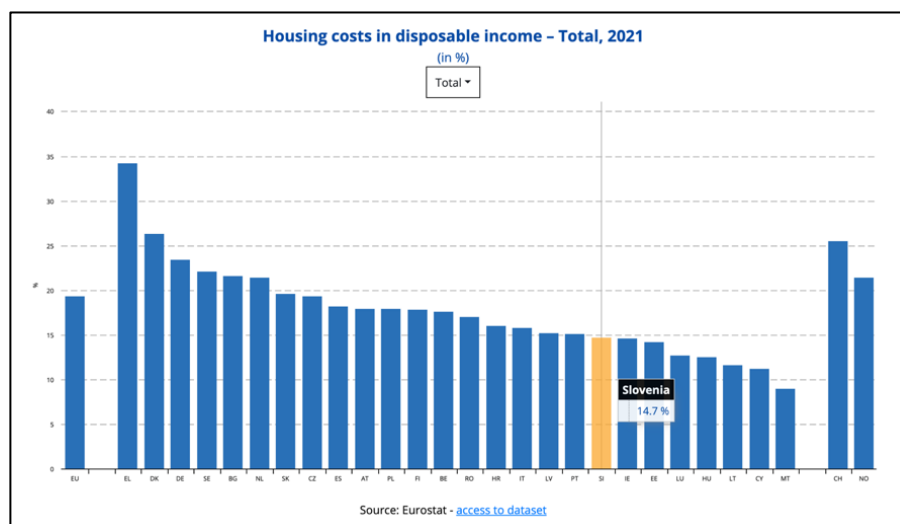


Vir: Eurostat (2021).

Slika 8 ponazarja delež stanovanjskih stroškov v skupnem razpoložljivem dohodku, kar kaže na razlike v dostopnosti stanovanj med državami. V povprečju gospodinjstva v EU namenijo pomemben del svojega dohodka za stanovanjske stroške, pri čemer so razlike med državami precejšnje. Najvišji delež stanovanjskih stroškov v primerjavi z dohodkom imajo gospodinjstva v državah z višjimi življenjskimi stroški in dražjimi nepremičninami (Eurostat, 2021).

To lahko pomeni, da prebivalci držav z višjimi dohodki, kot so Švica, Norveška, Danska in Nemčija, namenjajo večji delež svojih razpoložljivih dohodkov za stanovanje, saj jim razmerje med dohodki in cenami nepremičnin omogoča nakup večjih ali dražjih stanovanj, ob tem pa jim v absolutnem smislu še vedno ostane dovolj sredstev za ustrezno kakovost življenja. Nasprotno pa v Sloveniji gospodinjstva porabijo manjši delež svojih razpoložljivih sredstev za manjša in cenejša stanovanja, saj bi jim v nasprotnem primeru zmanjkalo denarja za druge življenjske stroške.

Slika 8: Stanovanjski stroški v razpoložljivem dohodku



Vir: Eurostat (2021).

V prid tej razlagi morda govori tudi dejstvo, da v Sloveniji dražje nepremičnine kupujejo premožnejši tujci. Med njimi prednjačijo Nemci, Avstrijci, Hrvati in Srbi. Po zadnjih razpoložljivih podatkih so tujci v zadnjem desetletju v Sloveniji kupili skoraj 7.500 nepremičnin, pri čemer njihova navzočnost na nepremičninskem trgu vsako leto narašča in vse bolj konkurira domačim kupcem. Medtem ko so leta 2014 kupili 418 nepremičnin, je ta številka v letu 2023 narasla na 1.158, kar pomeni, da se je v desetletju več kot podvojila (Lukić, 2024).

Dostopnost stanovanj je ključen dejavnik, ki vpliva na socialno neenakost in razvoj neformalnih bivanjskih praks, kot so črne gradnje. To še posebej prizadene mlade

družine, revnejše sloje in marginalizirane skupine, ki si zaradi nizkih dohodkov ne morejo privoščiti niti najema, kaj šele da bi si lahko privoščili nakup lastnega stanovanja. Drugi problem pa je seveda pomanjkanje stanovanj, zlasti v urbanih središčih. Visoko povpraševanje po stanovanjih v mestih pogosto vodi do dviga cen, kar še dodatno povečuje pritisk na ljudi z nizkimi dohodki. Ta situacija vodi do povečanega povpraševanja po neformalnih bivališčih, kot so črne gradnje, kar povzroča dodatne socialne in pravne izzive. Neenake možnosti in izključenost pri dostopu do stanovanj predstavljajo enega ključnih problemov Slovenk in Slovencev, ki povzroča razmah črnih gradenj (OECD, 2024).

Čeprav ne obstaja ena sama ekonomska teorija, namenjena gradbenim amnestijam, je mogoče njihove učinke analizirati skozi različne ekonomske okvire. Vpliv gradbenih amnestij na gospodarstvo je zapleten in odvisen od konteksta, pri čemer so mogoče koristi, kot so večja varnost lastninskih pravic in ekonomska formalizacija, in na drugi strani tudi tveganja, kot so spodbujanje nadaljnjih nezakonitih gradenj in razpršenost mest, ki uničujejo okolje. Učinkovitost takšnih politik je pogosto odvisna od njihove zasnove in izvedbe ter širšega pravnega in regulativnega okolja, v katerem se uporabljajo.

3 ZAKONODAJNI OKVIR ČRNIH GRADENJ

Zakonodajni okvir postavlja temeljni kontekst, znotraj katerega smo kot družba v Sloveniji oblikovali odnos do prostorskega urejanja, kar se še danes odraža v načinu dojemanja prostora. V nadaljevanju je predstavljen zgodovinski pregled ključne prostorske zakonodaje, ki ji sledi primerjalna analiza s Hrvaško in z Nemčijo.

3.1 Zgodovinski pregled prostorske ureditve na Slovenskem

V nadaljevanju sledi zgodovinski pregled prostorske ureditve na Slovenskem, ki prikazuje razvoj pravnih okvirov s področja prostorskega urejanja. Pregled postavlja kontekst, ki je že zgodovinsko omogočal nastanek črnih gradenj – tako zaradi pravnih neučinkovitosti kot tudi zaradi (pre)nizkih kazni.

3.1.1 Avstro-Ogrska

Že v času Avstro-Ogrske je bil v Ljubljani uveljavljen sistem prostorske zakonodaje. Stavbinski red za mesto Ljubljana (1896) je uvajal jasna pravila o prostorskem načrtovanju, pridobivanju dovoljenj in nadzoru gradenj. Ključna značilnost je bila obveznost pridobitve stavbinskega dovolila za vse večje gradnje, ki je med drugim vključevalo dokazovanje lastništva, predložitev načrtov in presojo ugovorov sosedov (Koselj in drugi, 2012). Takšna ureditev, ki je predvidevala sistematične preglede med graditvijo in omejitve za graditev na ogroženih območjih, je že takrat oblikovala percepcijo posameznikov, da je graditev brez dovoljenja tvegana in sankcionirana.

Upravni organi so imeli v tem kontekstu ključno vlogo pri nadzoru in zagotavljanju skladnosti gradenj s predpisi, kar je predstavljalo temeljni okvir prostorskega urejanja v Ljubljani v obdobju Avstro-Ogrske (Koselj in drugi, 2012).

Vendar pa je 111. člen Stavbinskega reda predvideval možnost naknadne legalizacije nezakonitih gradenj ob plačilu denarne kazni ali celo popolno legalizacijo objektov, ki so sicer presegali začrtane gabarite (Stavbinski red za mesto Ljubljana, 1896). Finančne kazni so bile sicer razmeroma visoke, v današnjem denarnem ekvivalentu nekje med 1.800 in 5.400 EUR, kar ustreza eni do treh povprečnih mesečnih plač (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2025; Van den Hout, 2023). Za primerjavo je povprečna neto plača zaposlenih pri pravnih osebah v Sloveniji decembra 2024 znašala 1.825,75 EUR (SURs, 2025f). Kljub kaznim pa je sistem z možnostjo retroaktivne pridobitve dovoljenj dejansko postavil temelje tolerance črnih gradenj.

S tem lahko sklenemo, da je že zgodovinska prostorska zakonodaja v Ljubljani vplivala na individualno percepcijo, da črne gradnje kljub prepovedi niso nujno nepovratne. Hkrati pa predstavlja tudi primer zgodnje uporabe gradbene amnestije, kar potrjuje, da so pravni sistemi že dolgo prepoznavali pragmatične koristi retroaktivne legalizacije kljub njenemu potencialnemu spodbudnemu učinku na nadaljnje kršitve.

3.1.2 Kraljevina Jugoslavija

V času Kraljevine Jugoslavije je Gradbeni zakon (GZ) za Dravsko banovino iz leta 1931 vzpostavil poenoten pravni okvir za graditev na območju Dravske banovine, ki je obsegal večji del današnje Slovenije. Zakon je zahteval pridobitev gradbenega dovoljenja za vse večje gradbene posege, ki so morali biti skladni s tehničnimi, higienskimi in požarnimi predpisi. Zakonodaja je predvidevala možnost naknadne pridobitve dovoljenja, če je bila gradnja skladna z veljavnimi prostorskimi in tehničnimi predpisi (Koselj in drugi, 2012).

Zakonodaja je predpisovala, da se z globo 10.000,00 YUD¹ kaznuje oseba, ki brez gradbenega dovoljenja gradi ali uporablja črno gradnjo (GZ). Po izračunih na podlagi podatkov IISH, upoštevajoč indeks cen življenjskih potrebščin (2015 = 100), bi bila vrednost enega dinarja iz leta 1932 približno 2,51 EUR v letu 2024. To pomeni, da bi se takratne kazni danes gibale okoli 25.500,00 EUR, kar je bistveno več kot v obdobju Avstro-Ogrske (Jevtic, 2022).

Vpliv zakonodaje na percepcijo posameznikov je bil dvojen: po eni strani so visoke kazni in nadzor sporočali strogost zakonodaje, po drugi pa je možnost naknadne legalizacije oblikovala pričakovanje, da je črno gradnjo mogoče urediti naknadno. Čeprav ni bilo splošne sistemske legalizacije, je zakon dopuščal možnost individualne legalizacije pod

¹ Stari jugoslovanski dinar (YUD) v uporabi do leta 1973 pod fiksnim valutnim režimom.

določenimi pogoji. Tako zakonodaja ni nujno delovala odvračalno, temveč je lahko spodbujala oportunistično ravnanje.

3.1.3 Povojna zakonodaja

V povojnem obdobju je Temeljna uredba o gradnji (TUG), Ur. l. FLRJ, št. 46/48, iz leta 1948 uvedla sistem dovoljenj za kapitalne gradnje in gradnje za družbeni standard, vendar z omejitvijo na kraje in rajone, ne pa tudi na vasi. Leta 1958 je Uredba o gradnji (UG), Ur. l. FLRJ, št. 32/58, razširila sistem tudi na podeželska območja in formalizirala tehnične preglede ter nadzor graditve. Urbanistični del postopka je bil prenesen na okrajne organe za urbanizem skladno z Zakonom o uporabi zemljišč za gradbene namene (ZUZGN), Ur. l. LRS, št. 13/56 (Koselj in drugi, 2012).

Natančna primerjava kazni v tem obdobju je otežena zaradi razvrednotenja dinarja, vendar zgodovinski pregled pokaže, da je tudi povojna zakonodaja dopuščala individualno legalizacijo, kar je nadalje utrjevalo vzorec toleriranja nezakonitih gradenj (Stojanović, 2008).

3.1.4 Zakonodaja med leti 1963 in 1983

Zakonodaja je med letoma 1963 in 1983, in sicer Zakon o graditvi investicijskih objektov (ZGIO), Ur. l. LRS št. 5/63, Temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov (TZGIO), Ur. l. SFRJ, 20/67, Zakon o urbanističnem planiranju (ZUPI), Ur. l. SRS, št. 16/67, in Zakon o graditvi objektov (ZGO), Ur. l. SRS, št. 42/73, uvedla strožji, a hkrati zapleten sistem prostorske regulacije, ki je temeljil na pridobivanju številnih soglasij in dokazil, vključno z investicijskimi programi, lokacijskimi odločbami in s preverjanjem finančne sposobnosti investorjev (Koselj in drugi, 2012). Takšen birokratsko zahteven sistem je ustvarjal administrativne ovire, ki so posameznike pogosto odvrčale od legalne poti in spodbujale odločitev za črno gradnjo kot cenejšo in hitrejšo alternativo.

Zaradi inflacije in depreciacije dinarja so kazni za nezakonito gradnjo v tem obdobju izgubile odvračalni učinek. Denarna globa 10.000 YUD² je leta 1973 ustrezala le približno 2.400 EUR v letu 2024, kar ni bilo sorazmerno s težo kršitve (Stojanović, 2008). Hkrati so zakoni dopuščali izjeme, kot so priglasitve in nejasne opredelitve pomožnih objektov, kar je ustvarjalo sivo območje zakonitosti, v katerem so posamezniki pogosto tvegali nelegalno gradnjo z računico na kasnejšo legalizacijo (ZGO).

Mehanizmi družbenega planiranja, uvedeni z novelo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO), Ur. l. SRS, št. 39/81 iz leta 1981, so dodatno zapletli postopke, saj so komisije preverjale ekonomsko upravičenost gradnje in

² Jugoslovanski dinar (YUD) v obdobju od 1973 do 1989 pod plavajočim valutnim režimom.

njeno skladnost s planskim gospodarstvom. Ker so bili postopki nepregledni, je bilo mogoče, da je bila gradnja zavrnjena ali zavlačevana iz razlogov, ki niso nujno povezani z urbanističnimi ali s tehničnimi kriteriji, kar je lahko vplivalo na razmah črnih gradenj (Koselj in drugi, 2012).

Poleg tega je zakon dopuščal prigrasitev določenih gradenj namesto pridobitve gradbenega dovoljenja, kar je ustvarjalo sivo območje, v katerem so investitorji lahko začeli graditi brez popolne pravne podlage in kasneje poskušali urediti dokumentacijo. Takšen sistem je nekatere spodbujal, da so tvegali nelegalno gradnjo z upanjem na kasnejšo legalizacijo (ZGO).

Zakon je na ta način ustvaril sivo območje, saj je dopuščal, da občinska skupščina sama opredeli, kaj šteje za pomožne objekte, kar bi lahko privedlo do zlorab. V tem primeru bi bilo bolj smiselno opredeliti seznam pomožnih objektov (ZUPI).

Po letu 1978 je bila izvedena prva obsežnejša sistemska legalizacija črnih gradenj v Sloveniji, ki je bila določena v ZUPI (Kovač, 2019). Zakon je uvedel določbe, ki so občinskim skupščinam nalagale, da sprejmejo merila za razvrstitev objektov, zgrajenih brez lokacijskega dovoljenja, glede na dejanske okoliščine in namembnost objektov. Ključna pravna podlaga za to je bila vsebovana v členu 41.f.

Cilj te legalizacije je bil predvsem uradno priznanje obsežne nelegalne graditve, ki je bila posledica hitre urbanizacije, pomanjkanja nadzora in razmeroma ohlapnega odnosa oblasti do posegov v prostor. Sistem je tako poskušal naknadno vključiti neformalno grajene objekte v prostorske plane ter zagotoviti njihovo evidentiranje in morebitno vključitev v obstoječo infrastrukturo. Takšna politika je bistveno vplivala na percepcijo posameznikov, saj je zakonodaja implicitno legitimizirala strategijo »najprej – graditi – potem – legalizirati«. Gradbene amnestije so v tem kontekstu postale mehanizem retroaktivnega priznanja kršitev, ki je dolgoročno utrjeval kulturo prostorske samovolje in zmanjšal verodostojnost prostorske zakonodaje.

3.1.5 Zakonodaja v letih pred osamosvojitvijo

Zakonodaja v letih pred osamosvojitvijo, zlasti Zakon o graditvi objektov (ZGO), Ur. l. list SRS, št. 34/84, in Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDP), Ur. l. SRS, št. 18/84, je s kompleksno regulacijo in razdelitvijo pristojnosti med več organov ustvarjala administrativne ovire, ki so oteževale pridobitev gradbenih dovoljenj, kar bi utegnilo spodbuditi nelegalne prakse (Koselj in drugi, 2012). Ločevanje postopkov in nepreglednost regulative sta povečala verjetnost, da se posamezniki odločijo za graditev brez ustreznih dovoljenj, še posebej ker je zakon v 46. členu omogočal prigrasitev del namesto gradbenega dovoljenja, s čimer je ustvaril sivo pravno cono (ZGO). Zakon je prav tako šibko sankcioniral neskladnosti pri tehničnem pregledu objektov. Če so bile pri pregledu ugotovljene pomanjkljivosti, je bila izdana odločba za

njihovo odpravo, vendar zakon ni določal roka za odpravo niti ni predvideval možnosti zavrnitve uporabnega dovoljenja. To pomeni, da je bilo mogoče objekte uporabljati tudi, če niso bili povsem skladni s predpisi (Koselj in drugi, 2012).

Poleg tega so prostorski izvedbeni načrti (v nadaljevanju PIN) in pogosteje uporabljeni prostorski ureditveni pogoji (v nadaljevanju PUP) določali merila za izdajo dovoljenj. PUP so določali le merila in pogoje za izdajo dovoljenj in niso bili tako podrobni kot PIN. PUP se še danes pogosto uporabljajo, vendar zaradi svoje splošne narave, zastarelosti in neusklajenosti s sodobnimi družbenimi razmerami, kot sta odsotnost družbenega planiranja in uveljavitev zasebne lastnine ter tržnega gospodarstva, predstavljajo pomembno oviro pri izdaji gradbenih dovoljenj. Zaradi tega so lahko določene gradnje, ki so bile potrebne ali ekonomsko smiselne, naleteli na pravne omejitve, kar je posameznike spodbujalo k nelegalni graditvi (Koselj in drugi, 2012).

Zaradi visoke inflacije in hude deprecijacije dinarja v 80. letih prejšnjega stoletja so kazni za nelegalno gradnjo izgubile svojo odvračalno funkcijo. Kazni med 10.000 in 30.000 YUD bi leta 2024 znašale le med 100 in 300 EUR, kar ni predstavljalo resne ovire za kršitelje (Stojanović, 2008). Hkrati je zaradi zmanjšane kupne moči veliko ljudi iskalo cenejše rešitve za stanovanjski problem, kar je dodatno povečalo obseg črne gradnje.

Skupno gledano je zakon zaradi zapletenih postopkov, dolgotrajnih upravnih procesov, pomanjkanja sankcij in sivega območja priglašanih (nezahtevnih) gradenj ob ekonomskem stanju v državi ustvaril razmere, v katerih so bile črne gradnje verjetnejše in v določenih primerih celo edina realna možnost za investitorje.

3.1.6 Zakonodaja po osamosvojitvi, letih od 1991 do 2002

Po osamosvojitvi Slovenije so se prostorski in gradbeni predpisi iz časa Jugoslavije uporabljali še naprej, kar je v praksi ohranjalo določene mehanizme, ki so dopuščali legalizacijo nelegalnih gradenj. Novela ZUNDP-D je omogočila sanacijo nelegalnih gradenj kot alternativni ukrep k odstranitvi, kar je lahko v določenih primerih vodilo v legalizacijo (Kovač, 2019). Slednje lahko razumemo kot drugo sistemsko legalizacijo.

Spremembe ZGO-B iz leta 1996 so sicer olajšale dostop do dovoljenj, zlasti z odpravo obveznosti dokazovanja zagotovljenih finančnih sredstev in uvedbo možnosti enotnega dovoljenja, kar je lahko zmanjšalo birokratske ovire. Vendar je možnost zavrnitve iz lokacijskih razlogov po že izdelanem projektu povečevala tveganje, da se investitorji kljub negativni odločitvi odločijo za izvedbo gradnje brez dovoljenja. Tudi nova pravila za rekonstrukcije objektov, zlasti tistih, zgrajenih pred letom 1967, so pomenila, da zanje pogosto ni bilo treba pridobiti ne lokacijskega ne gradbenega dovoljenja, kar je ustvarjalo dodatno sivo območje (Koselj in drugi, 2012).

Kazni za črne gradnje so se formalno zvišale in so po preračunu za leto 2024 znašale med 900 in 1.200 EUR, vendar so bile glede na življenjske stroške še vedno nizke in niso predstavljale resnega odvračilnega ukrepa (Koselj in drugi, 2012). Skupno gledano so bile spremembe zakona korak k večji odgovornosti investitorjev in zmanjšanju birokratskih ovir, vendar so nekateri ukinjeni mehanizmi, kot je prigrasitev del in možnost zavrnitve enotnega dovoljenja po že izdelanem projektu lahko povečali tveganje za črne gradnje.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-C), Ur. l. RS, št. 45/99, je bil sprejet leta 1999 predvsem kot odziv na odločbo Ustavnega sodišča RS, ki je ugotovilo, da so določbe dotedanjega ZGO-B v neskladju z ustavo. Sodišče je razsodilo, da je zakon neustaven, kolikor ne določa roka ali načina za prilagoditev novim izobrazbenim pogojem za tiste posameznike, ki so do uveljavitve sprememb zakonito opravljali naloge odgovornih projektantov ali strokovno vodili graditev objektov za občane in civilne pravne osebe. Novi zakon je leta 1999 z dvigom izobrazbenih zahtev za projektante in odgovorne vodje graditve pripomogel k povečanju strokovnosti v postopkih, vendar je hkrati ustvaril administrativno in kadrovsko vrzel. Zaradi pomanjkanja dostopnih strokovnjakov so se postopki lahko podaljšali in podražili, kar je investitorje, zlasti v manj razvitih okoljih, spodbudilo k iskanju neformalnih rešitev. Nepričakovana izguba statusa številnih projektantov in začasna pravna negotovost so dodatno otežile zakonito gradnjo in tako nekatere vodile k odločitvi za črno gradnjo (Koselj in drugi, 2012).

3.1.7 Zakonodaja v samostojni Sloveniji

ZGO-1 iz leta 2002 je kljub prizadevanjem za deregulacijo ohranil systemske pomanjkljivosti, ki so lahko posredno spodbujale črne gradnje. Osrednji problem je bila vezanost izdaje dovoljenj na prostorske akte, ki pogosto niso bili dovolj kakovostni ali ažurni. Zaradi nejasnosti in zamud pri usklajevanju prostorske in gradbene zakonodaje (ZGO-1 in Zakon o urejanju prostora ZUreP-1), Ur. l. RS, št. 110/02, 8/03 – popr., so se investitorji pogosto znašli v pravno negotovem položaju (Koselj in drugi, 2012).

ZGO-1 je sicer poenostavil nekatere postopke in zmanjšal nekatere zahteve iz prejšnjih zakonov (npr. odprava presoje družbene in ekonomske upravičenosti investicij), vendar je hkrati prinesel podrobnejše inšpekcijske določbe ter prekrškovne sankcije. Strožji nadzor bi lahko imel odvračilni učinek, vendar v praksi zaradi neučinkovitega inšpekcijskega nadzora pogosto ni dosegel zelenega učinka, zaradi česar so se črne gradnje kljub zaostritvi kazni nadaljevale (Koselj in drugi, 2012).

Uvedba domneve soglasja ob molku soglasodajalcev in uvedba vplivnega območja, ki je omejilo vključevanje stranskih udeležencev, naj bi pripomogli k večji učinkovitosti, a so bile v praksi te rešitve pogosto neučinkovite. Nadalje so razdrobljenost upravnega odločanja med različnimi enotami in razlike v interpretaciji zakonodaje še dodatno otežile

postopke. Investitorji so zato pogosto začeli uporabljati objekte še pred izdajo uporabnega dovoljenja, kar je ustvarilo nov krog črnih gradenj in posledično povzročilo dodatno potrebo po legalizaciji (Koselj in drugi, 2012).

Poleg tega je za objekte, zgrajene pred letom 1967, omogočal domnevo izdanega uporabnega dovoljenja, če so bili evidentirani v ustreznem katastru (ZGO-1; Zeilhofer in Blažič, 2016). To spremembo razumemo kot tretjo delno sistemsko legalizacijo.

Zakon je po novem malenkostno zvišal zgornjo mejo globe za nelegalne gradnje za posameznika, ki je po novem znašala od 500,00 do 1.200,00 EUR (ZGO-1). To bi po izračunih na podlagi podatkov IISH, upoštevajoč indeks cen življenjskih potrebščin (2015 = 100), znašalo leta 2024 med 800 in 2.000 EUR.

Kasnejše novele Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi (ZGO-1A), Ur. l. RS, št. 47/04, (ZGO-1B), Ur. l. RS, št. 126/07, in (ZGO-1C), Ur. l. RS, št. 108/09, so skušale postopke racionalizirati. Uvedene so bile poenostavitve za nezahtevne objekte, natančneje razmejena soglasja, in omogočena sprememba namembnosti znotraj kategorij (Koselj in drugi, 2012). Vendar je Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-165/09-34, ki je razširila pravice stranskih udeležencev, postopke znova podaljšala. Čeprav je odločba izboljšala pravno varstvo sosedov, je hkrati povečala tveganje za dolgotrajne postopke, pritožbe in celo izsiljevanja, kar je ponekod vodilo v odločitev za črno gradnjo (Koselj in drugi, 2012).

Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje, Ur. l. RS, št. 18/13, 24/13, 26/13, sprejeta leta 2013, je razširila nabor nezahtevnih objektov, za katere je mogoče pridobiti gradbeno dovoljenje po poenostavljenem postopku. Po mnenju pristojnega inšpektorata naj bi uredba zmanjšala število postopkov, povezanih z nezakonito graditvijo enostavnih objektov, saj investitorjem omogoča hitrejšo in lažjo legalno graditev (Zeilhofer in Blažič, 2016).

Skupno gledano je bilo zakonodajno okolje med letoma 2002 in 2013 prepleteno z dobrimi nameni po poenostavitvi, a neenotno implementacijo in s številnimi spremembami, kar je ustvarjalo pravno in upravno negotovost. V takšnem okolju je individualna percepcija zakonodaje pogosto temeljila na stroških, dostopnosti informacij in hitrosti postopka, dejavnikih torej, ki so številne investitorje še naprej spodbujali k črni gradnji.

3.1.8 Aktualna zakonodaja

Zaradi zapletenosti stare zakonodaje, ki je izhajala še iz časov nekdanje Jugoslavije in pravnih neskladij, ki so nastala po osamosvojitvi Slovenije, se je postopoma oblikovala potreba po celoviti prenovi gradbene zakonodaje. Prejšnji predpisi so bili pogosto

neučinkoviti, nepregledni in administrativno zahtevni, kar je oteževalo tudi zakonite postopke graditve.

Da bi odpravili te pomanjkljivosti in vzpostavili jasnejši ter učinkovitejši pravni okvir, je leta 2017 začel veljati Gradbeni zakon (GZ), Ur. l. RS, št. 61/17, 72/17 – popr. Ta je bil v letih po sprejetju sicer večkrat noveliran, saj se je zakonodajalec prilagajal praktičnim izzivom pri izvajanju postopkov graditve, legalizacije in uporabe objektov.

V grobem je GZ-1 sicer poenostavil postopek izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter predpisal dokumentacijo in tehnične pogoje, a so določene administrativne ovire ostale.

GZ-1 ni vzpostavil nove sistemske gradbene amnestije, je pa omogočil tri oblike naknadne legalizacije, in sicer naknadno pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt v uporabi (73. člen), odločbo o legalizaciji ali o objektu daljšega obstoja, ki predvideva možnost legalizacije na pobudo investitorja za objekte, zgrajene pred 1. januarjem 2005 (146. člen), ter domnevo izdaje dovoljenja za objekte, zgrajene pred letom 1967 (150. člen). Te možnosti so odvisne predvsem od usklajenosti objektov s prostorskimi akti in izpolnjevanja tehničnih zahtev (Kovač, 2019). Slednje štejemo kot četrto sistemsko legalizacijo.

Zakon v 112. in 113. členu določa višino globe za posameznike (investitorje), ki gradijo objekte brez gradbenega dovoljenja. Predpisane globe znašajo od 2.000 do 4.000 EUR za zahtevne objekte in od 500 do 2.000 EUR za nezahtevne objekte, kar sicer predstavlja rahlo zvišanje v primerjavi s prejšnjo gradbeno zakonodajo. Vendar pa zvišanje ni bilo zadostno, da bi imelo močan odvračalni učinek. Poleg tega GZ-1 legalizacijo veže na širši sistem urejanja prostora, kar pomeni, da sama gradbena zakonodaja ni dovolj. Ključno vlogo ima ZUreP-1, ki sicer ne ureja legalizacije neposredno, a omogoča prilagoditev občinskih prostorskih aktov, kar lahko vodi v legalizacijo črnih gradenj.

Kasnejše novele zakona, zlasti Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Ur. l. RS, št. 61/17 iz leta 2017, je z uvedbo digitalizacije in poenostavitvijo postopkov občinam omogočil večjo avtonomijo pri vključevanju obstoječih objektov v prostorske načrte. To pomeni, da je uspešnost legalizacije pogojena s pripravljenostjo lokalnih skupnosti, da prek spremembe namembnosti zemljišč vključijo črne gradnje v formalni sistem.

Naj povzamem: različni zakoni in njihove dopolnitve so v Sloveniji skozi leta ponujali pravno podlago za reševanje problematike nedovoljenih gradenj. Čeprav posamezni zakoni niso neposredno obravnavali gradbenih amnestij, so postavili temelje za prostorsko načrtovanje in določili pogoje za naknadno legalizacijo objektov. Kasnejše novele so pospešile postopke za prilagoditev prostorskih aktov, omogočile večjo avtonomijo občin pri reševanju specifičnih primerov in ponudile konkretne rešitve za legalizacijo nelegalnih objektov.

3.2 Primerjava s tujino

Da bi lahko primerjali ukrepe za reševanje problema črnih gradenj v Sloveniji, je bistveno vzpostaviti primerjalni okvir, ki vključuje zakonodajne rešitve drugih držav. Na ta način lahko vsaj delno odgovorimo na vprašanje ustreznosti gradbenih amnestij v Sloveniji. V nadaljevanju so zato predstavljeni zakonodajni postopki, v okviru katerih druge države pristopajo k reševanju problema črnih gradenj in njihove legalizacije.

3.2.1 Hrvaška

Hrvaška podobno kot Slovenija ureja področje prostorskega načrtovanja na podlagi dveh zakonov, tj. Zakona o prostorskem urejanju (hrv. Zakon o prostornom uređenju, ZPU), NN 153/13, 65/17, 144/18, 39/19, 98/19, 67/23 in Gradbeni zakon (hrv. Zakon o gradnji, ZG), NN 152/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24, ki združujeta vse ključne vidike gradbene zakonodaje, vključno s pridobivanjem dovoljenj, nadzorom graditve in ukrepi proti nelegalnim objektom. Ključni instrument za zagotavljanje zakonitosti gradenj je lokacijsko dovoljenje, s katerim graditelji jamčijo, da objekt izpolnjuje pogoje graditve in umestitve v prostor. Gradbeno dovoljenje pa je potrebno za večje objekte in zagotavlja, da so projekti skladni s tehničnimi in prostorskimi zahtevami (Koselj in drugi, 2012).

Hrvaška se proti črnim gradnjam bori predvsem s strogim nadzorom zakonitosti gradenj in z natančno določenimi pogoji za izdajo dovoljenj. Če se objekt gradi brez dovoljenja ali ni skladen s prostorskimi akti, lahko pristojni organi odredijo njegovo odstranitev, razen če investitor naknadno pridobi dovoljenje ali objekt legalizira skladno z zakonodajo (Koselj in drugi, 2012).

Postopki legalizacije se na Hrvaškem izvajajo prek posebnih zakonov, kot je Zakon o ravnanju z nezakonito zgrajenimi objekti (hrv. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, ZPNIZ), NN 86/12. Hrvaška je s sprejetjem tega zakona sistematično pristopila k reševanju problema črnih gradenj. Ministrstvo RS za infrastrukturo in prostor je v letu 2014 pripravilo Osnutek predloga Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami (OPZRNG), ki pa nikoli ni začel veljati. Ta je vseboval gradbeno amnestijo za objekte, zgrajene pred letom 1995. Namesto tega so bile rešitve za legalizacijo nedovoljenih gradenj vključene v GZ.

ZPNIZ podobno kot v Sloveniji GZ in ZUreP-2 omogoča lastnikom, da ob plačilu prispevkov in ob ustrezni skladnosti objekta s prostorskimi akti naknadno pridobijo dovoljenje za uporabo. Slovenija in Hrvaška imata torej podobne izzive na področju nelegalnih gradenj in jih tudi rešujeta na podoben način. Medtem ko je Slovenija v preteklosti uvedla gradbeno amnestijo za legalizacijo nelegalnih objektov, zgrajenih pred letom 2005, je Hrvaška s sprejetjem posebnega zakona sistematično pristopila k reševanju istega problema, a so določbe zakona omogočale podobne pogoje.

Zakon je namreč lastnikom nezakonito zgrajenih objektov omogočil, da v poenostavljenem postopku oddajo vlogo za legalizacijo do 21. junija 2011, ko je bila izvedena satelitska kartografija države. Vendar je bilo po besedah tedanjega gradbenega ministra devet mesecev po uveljavitvi zakona prejetih le nekaj tisoč vlog, pričakovali pa naj bi jih več sto tisoč. Izjava ministra poudarja stališče hrvaške vlade, da ne bo prišlo do nadaljnjih gradbenih amnestij za objekte, zgrajene po določenem presečnem datumu. S tem je vlada želela jasno sporočiti, da bo nezakonite gradnje, ki so nastale po tem datumu, obravnavala s strožjimi ukrepi, vključno z rušenjem (IUS-INFO, 2012).

Od leta 2012 dalje so na Hrvaškem začeli z rušenjem nedovoljenih gradenj, predvsem na območju Istre, ki še danes poteka, vendar še zdaleč to ni ustavilo nadaljnjih črnih gradenj (Ivanović, 2023; Mavsar, 2024; MMC RTV Slovenija, 2012, 2024).

Leta 2017 je Hrvaška sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ravnanju z nezakonito zgrajenimi objekti (hrv. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, ZIDZPNIZ), NN 86/12, 143/13, 65/17, ki je po vsebini v večjem delu ostal enak prejšnjemu zakonu. Ključna novost pa je bila podaljšanje roka za oddajo vlog za legalizacijo do 30. junija 2018. Lahko rečemo, da je podobno kot Slovenija tudi Hrvaška popustila črnograditeljem in s tem vzbudila upanje po novih gradbenih amnestijah.

Za primerjavo lahko navedemo še, da so kazni za graditev brez gradbenega dovoljenja na Hrvaškem približno še enkrat višje kot v Sloveniji. To kaže na strožji pristop Hrvaške k preprečevanju nelegalnih gradenj in večji poudarek na preventivi (ZG).

3.2.2 Nemčija

V Nemčiji je področje graditve urejeno na zvezni ravni z Zveznim gradbenim zakonom (nem. Baugesetzbuch, BauGB), BGBI. I S. 2414 in njegovimi kasnejšimi novelami, medtem ko podrobnejšo ureditev določajo gradbeni redi posameznih dežel. Gradbeno dovoljenje je obvezno za večino gradenj ter združuje prostorsko in gradbeno dovoljenje, pri čemer je v nekaterih primerih dovolj že prijava začetka del. Zazidalni načrt ima ključno vlogo pri presoji o dovoljenju za graditev, pri čemer je zemljišče lahko zazidljivo le, če je ustrezno komunalno opremljeno (Zeilhofer in Blažič, 2016).

Črne gradnje (nem. Schwarzbau) so v Nemčiji strogo regulirane. Če stavba ne ustreza formalnim ali vsebinskim zahtevam, pristojni organi odredijo vzpostavitev zakonitega stanja z odstranitvijo objekta ali z naknadno pridobitvijo gradbenega dovoljenja. Legalizacija je mogoča le, če je objekt v skladu z veljavno zakonodajo. V nekaterih primerih zadostuje tudi usklajenost objekta z zakonodajo v času graditve, pri čemer mora lastnik dokazati, da je bila gradnja zakonita v času nastanka, in sicer na svoje stroške. To je še posebej zahtevno pri starejših stavbah. Postopek naknadne legalizacije je sicer enak

rednemu, vendar dražji, saj vključuje dodatne stroške preverjanja dokumentacije (Zeilhofer in Blažič, 2016).

V nasprotju s Slovenijo in Hrvaško Nemčija ne izvaja splošnih gradbenih amnestij, ampak črne gradnje obravnava individualno. Zakon predvideva tri možnosti legalizacije: (1) izjemo, ki je predvidena v zazidalnem načrtu, (2) oprostitev, če objekt kljub neskladju ne škoduje javnemu interesu, in (3) odstopanje, ki omogoča odobritev, če so interesi sosedov in javnosti ustrezno zaščiteni (Lamers, 2023). Če objekta ni mogoče legalizirati, lahko občina spremeni zazidalni načrt ali namembnost zemljišča, kar omogoči naknadno izdajo dovoljenja. Če legalizacija ni mogoča, zakon dopušča disrekcijsko pravico pristojnim organom, da odločijo v prid legalizacije, izvedejo rušenje ali ne ukrepajo (nem. Duldung), kar pa ne pomeni avtomatične legalizacije (Kukk, 2024).

Sankcije za črne gradnje v Nemčiji so stroge. Inšpekcijski organi uporabljajo zračne posnetke za odkrivanje nelegalnih gradenj, sankcije pa vključujejo prepoved nadaljevanja graditve in uporabe objekta, visoke globe ter odredbo za rušenje. Posebnost nemške ureditve je, da odsotnost gradbenega dovoljenja pomeni bistveno napako pri oddaji nepremičnine, kar omogoča najemnikom takojšnjo odpoved pogodbe brez odpovednega roka in uveljavljanje odškodnin. Poleg tega nekatere dežele v primeru naknadne legalizacije zaračunavajo višje takse – npr. v Severnem Porenju-Vestfaliji so lahko stroški legalizacije trikrat višji kot pri rednem pridobivanju dovoljenja (Zeilhofer in Blažič, 2016).

V primerjavi s Slovenijo, kjer se problematika črnih gradenj rešuje z obsežnimi gradbenimi amnestijami, Nemčija vzdržuje sistem strogih predpisov, nadzora in visokih sankcij, s čimer dolgoročno omejuje pojavnost nelegalnih gradenj. Kazni za črne gradnje v Severnem Porenju-Vestfaliji za večje objekte, zgrajene zunaj zavarovanih naravnih območij lahko dosežejo 40.000 EUR, kar je približno desetkrat več kot v Sloveniji (Hammerich, 2025).

4 PRIMERI ČRNIH GRADENJ NA SLOVENSKEM

V tem delu se osredotočam na nekaj najodmevnejših primerov gradbenih amnestij v Sloveniji. Pri tem izpostavljam ključne značilnosti posameznih primerov, njihove pravne in družbene posledice ter ocenjujem uspešnost in učinkovitost vsake amnestije v njenem specifičnem kontekstu. Posebno pozornost namenjam vprašanju, ali so bile te amnestije skladne z načeli pravne države in kako so vplivale na javno zaupanje v pravni sistem. V nadaljevanju so predstavljeni izbrani primeri, ki ponazarjajo širše izzive in dileme, s katerimi se sooča slovenska družba na tem področju. Prva dva primera predstavljata sistemsko legalizacijo, ki je nastala kot odziv na obsežno navzočnost črnih gradenj na omejenem območju. Druga dva primera pa sta vključena zaradi svoje medijske izpostavljenosti in vpletenih akterjev.

4.1 Rakova jelša

Soseska Rakova jelša je dolgo časa veljala za enega najbolj problematičnih območij v Ljubljani zaradi množične nelegalne graditve, ki se je začela že v drugi polovici 20. stoletja. Kot so ugotovili urbani sociologi, je bilo naselje sprva zaznamovano s prostorsko segregacijo in stigmatizacijo, pri čemer so se priseljenci pogosto odločali za črno gradnjo zaradi pomanjkanja dostopnih stanovanjskih rešitev in zaradi nejasne prostorske zakonodaje (Gantar, 2019). Individualna percepcija zakonodaje je tako igrala ključno vlogo pri odločitvah prebivalcev, saj so mnogi menili, da formalni postopki legalizacije niso prilagojeni njihovim ekonomskim in socialnim zmožnostim.

Skozi desetletja se je število nelegalnih gradenj povečevalo, kar je povzročilo resne okoljske in komunalne težave. Mestne oblasti so se na problem odzvale s postopki legalizacije in urbanistične preнове, kar je vključevalo tako spremembe občinskih načrtov kot tudi finančne spodbude za prebivalce, da uredijo svoj pravni status. Prvi konkretni koraki k legalizaciji so se začeli leta 2007, ko je Mestna občina Ljubljana prebivalcem omogočila odkup zemljišč po določenih cenah in organizirala kolektivne postopke legalizacije (MOL, 2007). Župan Zoran Janković je poudaril, da je legalizacija nujna in da bodo v nasprotnem primeru inšpekcijski organi sprožili postopke za rušenje nelegalnih objektov.

Sistemska legalizacija Rakove jelše je temeljila na določilih takrat veljavnega Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Ur. l. RS, št. 33/07, ki je občinam omogočal, da v okviru svojih prostorskih aktov uredijo in legalizirajo nelegalne gradnje. Zakon je določal, da lahko občine s sprejetjem OPPN določijo pogoje za legalizacijo obstoječih objektov, če ti ustrezajo minimalnim urbanističnim in tehničnim standardom. Na podlagi tega so mestne oblasti pripravile občinski načrt, ki je določal postopke za pridobitev gradbenih in uporabnih dovoljenj ter kriterije za odkup zemljišč in komunalno ureditev območja.

Vendar se ob tem pojavlja pomembno vprašanje, ali je ustrezno, da občine same določajo pogoje za legalizacijo, ali bi moral zakon določiti strožja pravila, ki bi preprečevala lokalne interpretacije in možnost prilagajanja. Določila ZPNačrt so namreč občinam omogočala precejšnjo avtonomijo pri reševanju problematike črnih gradenj, kar bi lahko vodilo do neenotnih rešitev po različnih delih države. Hkrati se s takšnim pristopom odpira vprašanje pravne varnosti in doslednosti pri obravnavi nelegalne gradnje, ali bi morale biti določene splošne zahteve na državni ravni, ki bi preprečevale selektivno legalizacijo v različnih občinah. Tak sistem bi lahko preprečil morebitne zlorabe in zagotovil enake pogoje za vse prebivalce. Kot poudarjata Stigler (1971) in Peltzman (1976), lahko interesi vpletenih v tem kontekstu vplivajo na spremembe OPPN v korist črnograditeljev.

Obstaja tudi nevarnost, da občine pod pritiskom lokalnih interesnih skupin sprejemajo prostorske akte, ki omogočajo legalizacijo gradnje v nasprotju z dolgoročnimi urbanističnimi cilji države. To lahko vodi do trajne neurejenosti prostora in urbanega kaosa, saj se lahko prostorska pravila prilagajajo trenutnim potrebam namesto načelu trajnostnega razvoja. Prav zato nekateri urbanisti in pravni strokovnjaki opozarjajo, da bi morala država določiti strožje pogoje za legalizacijo in zmanjšati diskrecijsko pravico občin pri sprejemanju prostorskih načrtov v ta namen. Takšen pristop bi lahko okrepil enotnost prostorskega načrtovanja in zmanjšal možnost pravne negotovosti v državi (Zeilhofer in Blažič, 2016).

Eden ključnih vidikov reševanja problematike soseske Rakova jelša je bila tudi komunalna ureditev območja. Leta 2009 se je začela gradnja prve faze kanalizacije, ki je do leta 2012 omogočila priključitev na omrežje za del prebivalcev, vendar je ostalo veliko vprašanj glede financiranja in dostopa do infrastrukture. Mestne oblasti so prebivalcem ponudile možnost postopnega plačila komunalnega prispevka, hkrati pa določile rok za legalizacijo do konca marca leta 2008, po katerem bi lahko sledile sankcije (MOL, 2007). Kljub temu je proces legalizacije potekal počasi, saj je bilo po besedah vodje službe za lokalno samoupravo na mestni upravi leta 2014 nelegalizirana še približno četrtina od 500 objektov, kar kaže na dolgotrajnost in zapletenost postopkov (Jesenšek, 2014).

Razprava o vplivu gradbenih amnestij na dolgoročne prostorske prakse kaže na dvomne učinke. Po eni strani legalizacija prinaša ekonomske koristi, saj omogoča prebivalcem formalno lastništvo in dostop do komunalnih storitev, kar izboljšuje življenjske razmere. Po drugi strani pa lahko amnestije pošiljajo signal, da se nezakonita gradnja dolgoročno izplača, saj jo je mogoče sčasoma legalizirati, kar lahko spodbuja nove primere nelegalnih gradenj (Dnevnik Mediji, d. o. o., 2010). Primer Rakove jelše tako ponuja pomembne vpoglede v problematiko gradbenih amnestij in njihovih posledic za urbanistično načrtovanje ter prostorsko politiko v Sloveniji.

4.2 Tomačevo

Podobno kot velja za sosesko Rakova jelša, je tudi soseska Tomačevo postala primer dolgotrajne problematike nelegalne graditve in prizadevanj za njeno sistemsko legalizacijo. Neformalno naselje je skozi desetletja preraslo v območje s številnimi nelegalnimi objekti, kar je povzročilo pravne, infrastrukturne in urbanistične izzive.

Eden ključnih dejavnikov pri odločitvi posameznikov za nelegalno gradnjo v Tomačevem je bila percepcija prostorske zakonodaje in pomanjkanje ustreznih možnosti za pridobitev gradbenih dovoljenj. Kot kažejo podatki, so prebivalci območja dolgo časa vztrajali pri iskanju rešitev za legalizacijo, hkrati pa so se soočali z inšpekcijskimi postopki in grožnjo izklopa osnovnih storitev, kot je dobava elektrike (24ur.com, 2013; Reporter media, d. o. o, 2015). Čeprav je občina večkrat poudarila, da je rešitev težav legalizacija objektov, so bili postopki zapleteni zaradi umestitve območja na vodovarstveno zemljišče, kjer so

veljale stroge omejitve za spremembo namembnosti zemljišča (MMC RTV Slovenija, 2015; SVET24, informativne vsebine, d. o. o., 2015). To kaže, da posamezniki pogosto vidijo prostorsko zakonodajo kot neprilagodljivo ali nepravilno, kar jih vodi k odločitvi za graditev brez dovoljenj.

Legalizacija črnih gradenj v Tomačevem je bila dolgoletni proces, ki ga je spremljala vrsta kompromisov in zahtev občine. Eden ključnih pogojev za legalizacijo je bil odkup zemljišč, na katerih so bila zgrajena nelegalna bivališča, pri čemer so morali prebivalci plačati odkupno ceno 176 evrov na kvadratni meter in odstraniti objekte, ki niso ustrezali prostorskim predpisom (Petkovšek, 2018). Ob tem pa je bil eden od problemov tudi spreminjanje prostorskih načrtov z namenom ureditve črnih gradenj, kar lahko predstavlja precedens za prihodnje nelegalne gradnje in daje občutek, da se zakonodaja lahko prilagodi obstoječim kršitvam.

V tem kontekstu se postavlja vprašanje, ali tovrstne sistemske legalizacije dolgoročno spodbujajo nezakonite gradnje ali pa prinašajo ekonomske koristi. S prodajo zemljišč je Mestna občina Ljubljana od leta 2018 pridobila skoraj tri milijone evrov, kar kaže na neposreden finančni učinek legalizacije (Steiner, 2024a). Po drugi strani pa nekateri prebivalci, ki so zgradili objekte po zakoniti poti, izražajo nezadovoljstvo nad tem, da se nezakonito zgrajeni objekti legalizirajo, kar bi lahko pripomoglo k spodbujanju podobnih praks v prihodnosti (SVET24, informativne vsebine, d. o. o., 2018).

Na drugi strani legalizacija omogoča vključitev območja v urbanistične načrte in zagotavljanje osnovne infrastrukture, kot so elektrika, ceste in kanalizacija (SVET24, informativne vsebine, d. o. o., 2018). V tem smislu lahko prinese širše družbene in ekonomske koristi, saj omogoča razvoj in formalizacijo naselij, ki bi sicer ostala na obrobju urbanega sistema. Vendar pa ostaja vprašanje, ali bodo prihodnje gradbene politike preprečile, da bi se tovrstni pojavi ponovili, ali pa bo sistemska legalizacija ustvarila precedens za nadaljnje nelegalne gradnje.

Primer Tomačevega kaže, da je proces legalizacije kompleksna kombinacija političnih odločitev, ekonomskih interesov in percepcije prostorske zakonodaje prebivalcev. Sistematično spreminjanje zakonodaje, ki bi omogočalo jasnejše pogoje za legalno graditev, bi lahko dolgoročno zmanjšalo obseg črnih gradenj, medtem ko dosedanje izkušnje kažejo, da se procesi legalizacije pogosto izvajajo kot reaktivni ukrepi, namesto da bi se nelegalne gradnje preprečevale že v začetni fazi. S tem primer Tomačevega ponuja pomemben vpogled v širšo problematiko gradbenih amnestij v Sloveniji in njihove dolgoročne posledice.

4.3 Parecag

V letu 2002 je bilo na elitni lokaciji v Parecagu izdano gradbeno dovoljenje za gospodarsko poslopje, vendar je tam od leta 2003 naprej nastajala razkošna vila, ki je po

površini in namembnosti presegala dovoljena določila (Carl, 2013b). Leta 2007 je bila vložena prijava, vendar si je gradbeni inšpektor objekt ogledal šele leta 2010, pri čemer se je postopek nato zavlekel do leta 2013, ko je lastnik sprva zanikal povezavo z gradnjo, a zemljiška knjiga in drugi dokumenti so dokazali nasprotno. Objekt je bil zgrajen z infrastrukturo javnega podjetja, kjer je bil lastnik član uprave, pri čemer se je več let izogibal plačilu komunalnih storitev in RTV-prispevka (Carl, 2013c; MMC RTV Slovenija, 2013). Kljub ugotovitvam in pravnim postopkom je vila ostala nedotaknjena več let, lastnik pa se je z različnimi pravnimi manevri izogibal rušitvi (Škamperle, 2013; Škamperle, 2014).

V danem kontekstu se upravičeno postavlja vprašanje, kako je mogoče, da se graditev objekta, v obravnavanem primeru celo razkošne vile, izvede samo na podlagi arhitekturnega načrta, brez predhodno pridobljenega gradbenega dovoljenja. Empirični primer kaže, da takšne prakse v nekaterih okoliščinah ne samo obstajajo, temveč tudi potekajo brez pravočasnega nadzora pristojnih organov. V primerih črne gradnje tovrstnih dokumentov sploh ni ali pa so neustrezno verificirani s strani projektantov in arhitektov. Predstavnica Zbornice za arhitekturo in prostor preprosto pove, da izvedbenega projekta brez gradbenega dovoljenja ni. Doda še, da arhitekti za vsak projekt v začetni fazi vedno najprej naredijo idejni projekt, na podlagi katerega pridobijo gradbeno dovoljenje. Nikakor pa se projektiranje brez gradbenega dovoljenja ne začne (Štok, 2013). Medtem je generalni sekretar Komisije za preprečevanje korupcije izrazil ogorčenje nad situacijo in dejal, da se politika očitno norčuje iz državljanov, saj se primeri nelegalne graditve in zlorabe položaja ponavljajo brez resnih posledic za kršitelje (MMC RTV Slovenija, 2014).

Leta 2022 je bil sprejet GZ-1, ki je omogočil legalizacijo objektov, zgrajenih pred letom 2005, kar je lastnik izkoristil. Epilog celotne zgodbe je prišel šele leta 2024, ko je bila vila v Parecagu, ki je bila dolgo časa predmet polemik in pravnih sporov zaradi nelegalne graditve, »končno« legalizirana. Po dolgotrajnih pravnih postopkih in več letih neuspešnih poskusov, da bi preprečili rušenje objekta, so oblasti na koncu popustile in izdale dovoljenje za legalizacijo. Ta poteza je povzročila val ogorčenja v javnosti, saj je bila dolgo pričakovana odločitev o rušenju očitno opuščena v korist legalizacije. Čeprav je bila vila zgrajena v nasprotju z veljavnimi prostorskimi akti, so spremembe zakonodaje in politični pritiski omogočili, da je lastnik ohranil svojo posest. Legalizacija je bila utemeljena na podlagi novih zakonov, ki so olajšali postopke za legalizacijo obstoječih objektov, kar je vključevalo tudi sporne primere, kot je ta vila (Mencin, 2022). Dogodek je med drugim sprožil javno razpravo o sistemskih težavah in pomanjkljivostih v delovanju države, zlasti v zvezi z legalizacijo črnih gradenj (MMC RTV Slovenija, 2014; TSmedia, medijske vsebine in storitve, d. o. o., 2024).

Dan po legalizaciji vile v Parecagu je bil objavljen kritični članek, ki se je osredotočil na širše posledice primera. Legalizacija črnih gradenj je bila opisana kot simptom nedelovanja države in njenega pravosodnega sistema. Kritiki so poudarjali, da tovrstne

legalizacije spodkopavajo načela pravne države, saj omogočajo, da se nezakonite prakse, kot je nelegalna gradnja, kasneje enostavno legalizirajo, če so dovolj dolgo neodpravljene. Članek je opozoril na sistemske pomanjkljivosti, vključno z neučinkovitostjo inšpekcijskih služb in pravnih postopkov, ki jim ni uspeli pravočasno ukrepati zoper nepravilnosti. Legalizacija te vile je tako postala simbol širših problemov v delovanju države, v kateri se pravila pogosto prilagajajo moči in vplivu posameznikov, kar škoduje splošnemu zaupanju javnosti v pravosodje in državne institucije (Čepar, 2024).

Če se navežemo na ekonomske ovire, lahko najdemo vzporednice s teorijo javne izbire, saj je v tem primeru zakonodajalec ustvaril pogoje za iskanje monopolne rente in s tem omogoči črnograditelju odločilno prednost na mikrolokaciji predvsem zaradi neodločnosti pri implementaciji zakonodaje, političnih in medijskih pritiskov ter številnih pravnih sredstev za zavlačevanje, ki jih imajo črnograditelji na voljo.

Ta zgodba tako predstavlja simbol ne le osebnih zlorab položaja, temveč tudi širših družbenih in sistemskih težav, ki so omogočile, da za nelegalno gradnjo in nepravilno ravnanje dolgo časa ni bilo pravnih posledic.

4.4 Stanje v letu 2024

Gradbena inšpekcija v Sloveniji se sooča z naraščajočim številom nelegalnih gradenj, pri čemer so največji izzivi v Ljubljani, na Obali in v Celju. Po nekaterih ocenah kar med 90 in 95 odstotkov objektov ne ustreza predpisom (Steiner, 2024c). V letošnjem letu gradbena inšpekcija načrtuje odstranitev več nelegalnih objektov kot pretekla leta, in sicer med 30 in 40. Razpoložljiva sredstva sektorja so se v letošnjem letu za te postopke povečala na 500.000 evrov. Prioriteta so nevarne gradnje, ki ogrožajo življenje, zdravje ali javno varnost. Lani je inšpekcija izvedla eno odstranitev, zavezanci pa so sami porušili 255 objektov. Naknadno je bilo legaliziranih 175 objektov (24ur.com, 2024). Kot je razvidno iz zgornjega primera, so inšpekcijski postopki dolgotrajni, posamezniki pa jih z izkoriščanjem pravnih sredstev, kot so pritožbe in zahteve za odlog izvršbe, še dodatno podaljšujejo. Najdaljši primer na gradbeni inšpekciji traja že 40 let. Očitno pomanjkanje sistematičnega nadzora in sankcij za črnograditelje spodbuja prepričanje, da se kršitve izplačajo, saj pogosto ni resnih posledic. Zakonodaja, ki omogoča podaljševanje rokov za legalizacijo, dodatno spodbuja črnograditelje, da upajo na ugodnejše rešitve v prihodnosti (Steiner, 2024c).

Avgusta je bilo v postopkih 2.914 zadev. V letu 2024 je predvidenih 100 objektov za rušenje, cilj pa jih je odstraniti od 30 do 40. Inšpekcija se sooča z izzivi, kot je pomanjkanje kadra – namesto potrebnih 156 inšpektorjev jih je zaposlenih le 52 (24ur.com, 2024). To otežuje redne in učinkovite preglede ter povzroča, da inšpektorji ukrepajo le v najresnejših primerih. Obenem je zakonodaja pogosto preveč zapletena in nedosledna, kar ustvarja možnosti za zlorabe in neenako obravnavo. Medtem ko znani

Slovinci uspešno legalizirajo razkošne objekte, kot so vile in bazeni, se na seznamu za rušenje znajdejo tudi prostovoljno zgrajeni gasilski domovi. Postopki legalizacije so dolgotrajni, kompleksni in dragi, kar odvrča manjše organizacije, kot so gasilska društva, ki se za legalizacijo pogosto odločijo šele po številnih težavah in zapletih.

Strokovnjaki opozarjajo, da je treba vzpostaviti strožjo zakonodajo, ki ne bo dopuščala ekscesov, in okrepiti ozaveščanje o vrednosti prostora kot omejenega naravnega vira. Strožje delovanje bi lahko preprečilo graditev na neprimernih zemljiščih, ki so pogosto izpostavljena naravnim nevarnostim. Kljub temu ostaja odgovornost tudi pri posameznikih in projektantih, ki sodelujejo pri nelegalnih gradnjah, a jih redko sankcionirajo (Steiner, 2024b). V tem kontekstu je treba razumeti, da je cilj inšpekcije spodbuditi zavezance k samostojni odstranitvi objektov, saj je to cenejša in hitrejša rešitev (24ur.com, 2024).

Celotna situacija kaže podobo neenakosti, kjer so privilegirani posamezniki pogosto v boljšem položaju, medtem ko lokalne skupnosti in manjši akterji nosijo večje breme legalizacij in rušenj. To kaže na potrebo po temeljiti reformi sistema, ki bi zagotovila enakopravno obravnavo in večjo odgovornost vseh vpletenih (Steiner, 2024b). Zanimivo je, da je legalizacija objektov postala tržno področje, kjer ponudniki storitev oglašujejo legalizacijo za nekaj tisoč evrov, kar je še vedno ugodnejše od kazni ali rušitve (Geoheli, 2024).

5 PERSPEKTIVA ČRNOGRADITELJEV

Razumevanje sodobnih vzorcev črnograditeljstva zahteva celovit vpogled v družbene, psihološke, kulturne in ekonomske dejavnike, ki oblikujejo vedenje posameznikov. V nadaljevanju so obravnavani ključni dejavniki, ki pripomorejo k razširjenosti črnih gradenj v Sloveniji – od individualne percepcije prostora in pojava samouresničujoče se prerokbe do vpliva družbenega dokaza in ekonomskih interesov graditeljev.

5.1 Individualna percepcija izrabe prostora

Percepcija prostora s strani posameznikov, ki se odločijo za nelegalno graditev, igra ključno vlogo pri oblikovanju njihovega odnosa do zakonodaje in prostorskih omejitev. Pogosto prevladuje prepričanje, da zakonodajalec nima ustreznih mehanizmov za nadzor nad črnimi gradnjami (Carl, 2013a). To vodi do izkoriščanja slabosti sistema.

Hočevar (1993) opozarja, da gre pri pojavu črnograditeljstva za medsebojno učinkovanje družbene regulacije, kulturnih vzorcev in individualne percepcije prostora. Značilnost slovenskega prostora je t. i. disperzno črnograditeljstvo, ki se pojavlja predvsem v ruralnih in primestnih okoliših. Hočevar poudarja, da slovenski graditelji pogosto izkazujejo težnjo po »samolegaliteti brez institucionalnega dogovora«, kar pomeni, da

posamezniki samovoljno upravičujejo svojo »pravico« do graditve brez administrativnih dovoljenj. To izhaja iz tradicionalne percepcije lastništva zemljišča kot absolutne pravice, ki omogoča prosto izrabo prostora brez upoštevanja družbenih omejitev. Takšna percepcija je rezultat zgodovinskih in kulturnih dejavnikov, kjer je ruralna zavest zelo močna.

Raziskava »Družbenoprostorski vidiki razvoja Rogaške Slatine« iz leta 1992 kaže, da črne gradnje za prebivalce niso predstavljale večjega problema, saj jih je velik delež, kar 36,6 odstotka, označil kot nepomemben pojav (Gantar in Hočevar, 1992). Takšna ravnodušnost je posledica neracionaliziranega odnosa do prostora, kjer posamezniki graditev na lastnem zemljišču pojmujejo kot osebno izbiro ne glede na zakonodajne omejitve. Posledično prihaja do konfliktov med državno oz. lokalno prostorsko regulativo in individualnimi težnjami po graditvi.

Hočevar (1993) tudi ugotavlja, da je percepcija prostora v Sloveniji pogosto nediferencirana. Posamezniki ne zaznavajo zemljišča kot omejene dobrine, ampak kot neomejeno pravico, kar vodi do visoke stopnje ignoriranja centričnega načela prostorskega načrtovanja. Kulturni vzorec Slovencev, ki daje prednost individualni stanovanjski graditvi pred kolektivno, še dodatno pomaga k temu pojavu. Po longitudinalnih podatkih iz Slovenskega javnega mnenja (1969–1986) več kot 90 odstotkov prebivalcev Slovenije izraža željo po bivanju v individualni hiši, kar nakazuje močno ukoreninjeno tradicijo individualizma v prostorski izrabi (Hočevar, 1993; Milič, 2014).

Gantar (2019) s svojim raziskovanjem urbanih transformacij Rakove jelše dodatno osvetljuje to percepcijo prostora. Naselje, ki je bilo nekoč simbol socialne izključenosti in nelegalne graditve, je skozi desetletja doživelo preobrazbo v del urbane Ljubljane. Graditelji, večinoma priseljenci iz nekdanje Jugoslavije, so postopoma gradili lastne domove, saj drugih možnosti niso imeli. To potrjuje tezo o percepciji prostora kot dobrine, ki je namenjena individualni uporabi ne glede na formalne omejitve. Ob tem avtor opozarja, da so črne gradnje poleg uzurpacije prostora tudi izraz človekove sposobnosti za reševanje lastnih bivanjskih težav brez zanašanja na državo.

Primer Rakove jelše potrjuje, da lahko nelegalne gradnje skozi institucionalno intervencijo in postopno urbanizacijo postanejo del mestnega tkiva, kar pripomore k zmanjšanju stigme in dvigu kakovosti bivanja. Spontana urbanizacija, čeprav v nasprotju z regulativami, pogosto ustvarja prostorske rešitve, ki imajo dolgoročne učinke na oblikovanje mestnih območij. V tem kontekstu lahko vidimo, da individualna percepcija prostora ni statična, temveč se razvija skozi čas in v interakciji z urbanističnimi politikami (Gantar, 2019).

Na podlagi teh ugotovitev lahko sklenemo, da individualna percepcija prostora v Sloveniji temelji na kombinaciji kulturnih vzorcev, pomanjkljive prostorske regulacije in

tradicionalnega dojemanja lastništva zemljišča. Čeprav je država odgovorna za vzpostavitev prostorske zakonodaje, je njena učinkovitost omejena zaradi neustrezne implementacije in nizke stopnje ozaveščenosti prebivalcev glede pomena urejenega prostora (Gantar, 2019; Hočevvar, 1993).

5.2 Pojav samouresničujoče se prerokbe

Pojav samouresničujoče se prerokbe (angl. self-fulfilling prophecy), kot ga opisuje Merton (1948), je tesno povezan z individualnim dojetjem prostora, opisano v prejšnjem poglavju. Mertonova teorija poudarja, da lahko napačna opredelitev situacije vodi do vedenja, ki to napačno opredelitev potrjuje in jo spremeni v realnost. Takšna dinamika je posebej opazna pri črnograditeljstvu, kjer posamezniki zaradi prepričanja, da zakonodaja ni učinkovita, začnejo graditi brez dovoljenj. Njihovo ravnanje nato vodi v povečanje števila črnih gradenj, kar dodatno potrjuje njihovo začetno prepričanje o neučinkovitosti sistema.

Merton (1948) nadalje pojasnjuje, kako se napačna predpostavka o določenem stanju začne udejanjati skozi zaporedje dejanj, ki jo na koncu uresničijo. V primeru črnograditeljstva v Sloveniji to pomeni, da prepričanje o »ohlapni regulaciji prostora«, kot jo poimenuje Hočevvar (1993), spodbuja graditelje k nelegalnim praksam. Sistem, ki je že v osnovi neučinkovit zaradi pomanjkanja regulativnega nadzora, nato resnično postane neučinkovit, saj ga črnograditelji dodatno obremenjujejo.

V slovenskem prostoru se pojav samouresničujoče se prerokbe manifestira skozi kulturne vzorce, opisane v prejšnjem poglavju. Tradicionalna percepcija zemljišča kot absolutne pravice in odpor do centričnega načrtovanja pripomoreta k širjenju črnih gradenj. Graditelji verjamejo, da se sankcije ne bodo uveljavile, zato gradijo na črno. To prepričanje se nato potrdi, saj država pogosto popušča z gradbenimi amnestijami in legalizacijami, kar ustvarja začaran krog.

Konflikt med posamezniki in prostorsko regulativo je tako povezan z dinamično verigo dejanj, ki temelji na napačnih predpostavkah. Merton (1948) ponuja osnovo za razumevanje pojava, ko se napačne opredelitve udejanjajo skozi dejanja, ki jih same sprožijo. V primeru črnih gradenj je rešitev prekinitev tega začaranega kroga z jasnim in učinkovitim sistemom regulacije, ki preprečuje, da bi se napačna prepričanja uresničila bodisi z napovedno strožjih kazni, bodisi z naznanitvijo konca gradbenih amnestij v prihodnosti.

5.3 Pojav družbenega dokaza

Pojav družbenega dokaza (angl. social proof) se nadalje navezuje na pojav samouresničujoče se prerokbe in individualne percepcije prostora. Družbeni dokaz, kot

ga opredeljuje Cialdini (1993), temelji na naši nagnjenosti, da v situacijah, kjer smo negotovi, posnemamo ravnanje drugih, saj predvidevamo, da je to pravilno. V kontekstu črnograditeljstva to pomeni, da posamezniki opazujejo, kako sosedge, sorodniki ali člani neke lokalne skupnosti uspešno gradijo »na črno« brez posledic, kar jim daje občutek legitimnosti lastnega početja.

Cialdini pojasnjuje, da je družbeni dokaz najmočnejši v situacijah negotovosti in takrat, kadar opazujemo ravnanje sebi podobnih posameznikov. V ruralnih in primestnih okoljih, kjer je disperzno črnograditeljstvo pogost pojav, je ta dinamika še toliko vidnejša (Hočevar, 1993). Posamezniki v takšnih skupnostih zaznavajo, da je črna gradnja nekaj običajnega in družbeno sprejemljivega, kar zmanjšuje občutek krivde ali tveganja.

Dober primer družbenega dokaza najdemo tudi v učinku sosedove legalizacije. Če posameznik vidi, da je njegov sosed uspešno legaliziral črno gradnjo, se bo bolj nagibal k odločitvi za podobno dejanje. To potrjuje dinamiko »videno kot dovoljeno«, kjer vizualna navzočnost nelegalnih objektov ustvarja vtis, da gre za splošno sprejeto prakso. Za primer lahko vzamemo širjenje črnih gradenj v Andaluziji zaradi pritiskov interesnih skupin in posledično prilagoditve zakonodaje. Pomemben vpliv imajo tudi medijsko izpostavljene črne gradnje, kot je primer vile v Parecagu.

Nekdanji pisec in novinar Walter Lippmann je nekoč zapisal: »Kadar vsi mislimo enako, nihče zares ne misli« (angl. Where all think alike, no one thinks very much.). Ta misel opozarja na nevarnosti konformizma, ki ga spodbudi družbeni dokaz. Ko posamezniki nekritično posnemajo ravnanje drugih, se izgublja prostor za razmislek in kritično presojo. Podobno Warren Buffett opozarja na pasti slepega sledenja množici z besedami: »Pet najnevarnejših besed v poslovnem svetu je: Saj to počnejo vsi drugi« (angl. The five most dangerous words in business are: Everybody else is doing it.). V kontekstu črnih gradenj oba citata poudarjata, kako lahko družbeni dokaz vodi do neustreznih kolektivnih odločitev, ki temeljijo na prepričanju, da je splošno sprejeto ravnanje vedno pravilno (Parrish, 2009).

5.4 Ekonomski interesi črnograditeljev

Poleg psiholoških in družbenih dejavnikov imajo črnograditelji tudi jasno izražene ekonomske interese. Nelegalne gradnje omogočajo prihranke pri stroških dovoljenj, prispevkov in infrastrukturnih izdatkov. Ekonomski interesi so pomemben dejavnik, ki spodbuja posameznike k črni gradnji, kar potrjuje raziskava črnih gradenj v Jordaniji (Alnsour, 2011). Graditelji pogosto iščejo cenovno dostopne alternative legalnim stanovanjem, zlasti v kontekstu naraščajočih cen nepremičnin in omejenega dostopa do stanovanjskih zemljišč. Nguyen (2023) v svoji analizi nelegalne gradnje v periurbanih območjih izpostavlja, da je graditev na poceni, nezazidljivih kmetijskih zemljiščih ekonomsko racionalna rešitev za ljudi, ki si želijo zagotoviti stabilnost in lastni dom, vendar ne morejo tekmovati na formalnem nepremičninskem trgu.

Ta pojav je viden tudi skozi prizmo teorije lastninskih pravic. Nejasna ali neizvršena lastninska pravica ustvarja pogoje, v katerih posamezniki racionalno izkoriščajo prostor brez ustreznih dovoljenj. Graditev »na črno« jim omogoča prihranek pri stroških, povezanih z gradbenimi dovoljenji, s komunalnimi prispevki in z drugimi administrativnimi zahtevami. S tem pa posamezniki tvegajo, da postanejo tarča državnega nadzora. Gradbene amnestije povzročijo, da kljub nižjim stroškom nelegalno zgrajena nepremičnina vstopi na formalni nepremičninski trg. V mnogih primerih so črne gradnje celo na atraktivnih lokacijah, kar še dodatno povečuje tržno vrednost nepremičnin, četudi so te prvotno zgrajene brez ustrezne dokumentacije. Amnestije, ki omogočajo legalizacijo, pa še dodatno spodbujajo tovrstne prakse.

Kot poudarja Nguyen (2023), pa se ljudje pogosto ne zavedajo negativnih posledic, kot je rušenje ilegalnih objektov. Kljub tem tveganjem ekonomska racionalnost pretehta nad dolgoročnimi posledicami. Graditelji so pripravljeni tvegati sankcije zaradi obljube nižjih stroškov in hitrejšega dostopa do bivališča. Ta situacija ustvarja konflikt med državnimi ukrepi za urejanje prostora in potrebo posameznikov po dostopnem stanovanjskem objektu.

6 PERSPEKTIVA ZAKONODAJALCA

Zakonodajalci pri oblikovanju politik legalizacije črnih gradenj upoštevajo družbeni in ekonomski kontekst. Po eni strani je cilj povečati vključenost nelegalnih gradenj v formalni sistem, kar prinaša koristi, kot so dodatni davčni prihodki in pravna formalizacija. Po drugi strani pa lahko amnestije oslabijo spoštovanje pravne države in spodbudijo nadaljnje kršitve zakonodaje. Razumevanje gradbenih amnestij zahteva analizo ekonomskega in družbenega konteksta, v katerem te nastajajo.

Gradbene amnestije so pogosto odgovor na razširjen pojav nelegalne gradnje, ki ima svoje korenine v ekonomskih in socialnih dejavnikih, kot so visoke cene nepremičnin, neenakomerna dostopnost stanovanj in slabše delujoči pravni sistemi.

6.1 Strukturni vzroki za pojav črnih gradenj

Šipetić in drugi (2020) poudarjajo, da je nelegalna gradnja lahko rezultat družbenih deviacij, ki izhajajo iz neustrezne regulacije prostora, socialne dezorganizacije ter konfliktov med posamezniki in institucijami. Po Hočevar (1993) je neurejen prostorski trg, ki ne zagotavlja dostopa do zemljišč vsem družbenim skupinam, ključni razlog za pojav črnih gradenj. Poleg tega družbena neenakost in nekonsistentna regulacija spodbujata pojav nelegalnih gradenj na obrobjih urbanih območij, kjer so zemljišča cenejša, vendar niso namenjena gradnji. Nguyen (2023) dodaja, da nelegalna gradnja pogosto služi kot sredstvo za doseg osnovne stabilnosti in bivanjskih potreb, zlasti v kontekstu hitre urbanizacije.

Dinamika stanovanjskih potreb se je v zadnjih desetletjih bistveno spremenila. Medtem ko so se v preteklosti gradile velike hiše za več generacij pod isto streho, danes mlajše generacije stremijo k samostojnemu bivanju in iščejo cenovno dostopne rešitve. Ker država ne zagotavlja dovolj formalnih in dostopnih stanovanjskih možnosti, črna gradnja za mnoge predstavlja edino realno alternativo.

Brueckner (1987) opozarja, da je nenadzorovano širjenje mestnih območij zaradi pomanjkljivih politik pogosto razlog za povečano število črnih gradenj.

6.2 Razlogi za uvedbo gradbenih amnestij

Gradbene amnestije so pogosto uvedene kot pragmatičen odziv na obseg problema nelegalnih gradenj. Šipetić in drugi (2020) navajajo, da so amnestije oblika priznanja družbene realnosti, kjer formalni mehanizmi regulacije ne rešijo osnovnih stanovanjskih potreb prebivalstva. Hočevar (1993) opozarja, da nejasna zakonodaja ustvarja pogoje za neformalne gradnje, ki jih države kasneje skušajo legalizirati z gradbenimi amnestijami, da zmanjšajo pravne in socialne konflikte.

Poleg tega amnestije omogočajo formalizacijo nelegalno nastalih območij, kar prinaša dodatne davčne prihodke in zmanjšuje obseg neurejenih naselij. Vendar pa so te amnestije pogosto predmet kritik, saj spodbujajo percepcijo, da je zakonodaja prilagodljiva in da sankcije niso resne (Nguyen, 2023). Z drugimi besedami, gradbene amnestije so pogosto uvedene zaradi navidezne kratkoročne ekonomske racionalnosti. To vključuje prihodke, ki jih prinaša uzurpacija, plačilo komunalnih prispevkov ali celo davčnih prihodkov od morebitne prodaje legalizirane črne gradnje na kratki rok. Poleg tega se zmanjša obseg sodnih sporov in administrativnih stroškov, povezanih s procesiranjem črnih gradenj. Buchanan in Tullock (1999) opozarjata, da so amnestije pogosto politični kompromis, ki izpolnjuje interese različnih družbenih skupin.

6.3 Kratkoročne koristi in dolgoročna tveganja gradbenih amnestij

Čeprav na prvi pogled država z legalizacijo pridobi dodatne prihodke (komunalni prispevki, davki), so koristi na strani črnograditeljev večje. Legalizacija jim omogoča legitimno uporabo nepremičnin, dostop do hipotekarnih kreditov in visoko tržno vrednost.

Država pa nosi dolgoročne skrite stroške amnestij. To vključuje izgubo verodostojnosti prostorske zakonodaje, povečanje neenakopravne obravnave zakonitih investorjev, poslabšanje urbanistične urejenosti in spodbujanje zaupanja v pravni red. Poleg tega lahko pričakovane prihodnje amnestije spodbujajo nadaljnje črne gradnje, kar dolgoročno zmanjšuje spoštovanje zakonov in ustvarja pritisk na vnovično legalizacijo. Zato je

vprašanje, ali kratkoročne finančne koristi odtehtajo dolgoročne škode, večinoma retorično – dolgoročni negativni učinki namreč presegajo morebitne prednosti.

Okoljski učinki amnestij so praviloma negativni, saj legalizacija črnih gradenj na občutljivih območjih ogroža naravne vire in povečuje okoljska tveganja (Hočevár, 1993; Šipetić in drugi, 2020).

6.4 Družbeni in gospodarski učinki gradbenih amnestij

Amnestije za črne gradnje imajo širok spekter družbenih učinkov. Po eni strani omogočajo vključitev neformalnih naselij v formalni sistem in izboljšujejo življenjske razmere prebivalcev. Po drugi strani pa lahko povzročijo nezadovoljstvo med tistimi, ki zakonodajo spoštujejo, saj dajejo vtis neenake obravnave (Šipetić in drugi, 2020).

Za primer lahko vzamemo legalizacijo v soseski Rakova jelša, kjer so zakoniti staroselci izrazili nezadovoljstvo nad legalizacijo črnih gradenj in nasprotovali novi stanovanjski pozidavi (Petkovšek, 2018). Gradbene amnestije torej lahko povečajo socialno kohezijo med prebivalci naselij, a hkrati poglobijo družbeno polarizacijo (Šipetić in drugi, 2020).

Z gospodarskega vidika amnestije prinašajo davčne prihodke in omogočajo formalizacijo premoženja, kar prebivalcem odpira dostop do formalnih finančnih storitev (Nguyen, 2023). Vendar pa legalizacija pogosto vodi do povečanja cen zemljišč in s tem dodatno otežuje dostop do stanovanj za širše prebivalstvo.

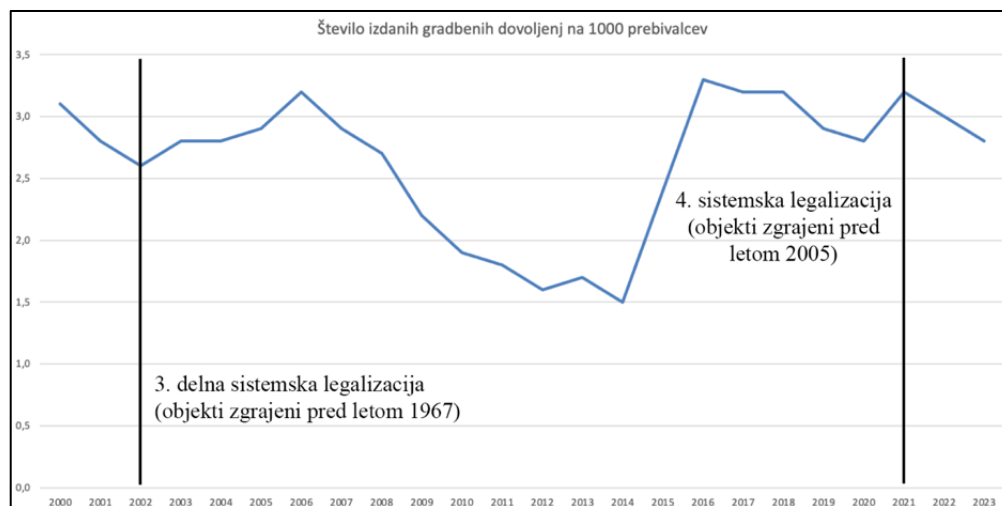
Mueller (2003) poudarja, da politični interesi in korupcija v birokraciji lahko povečujejo toleranco do nelegalnih gradenj, kar krepi neenakosti. Forte (2014) dodaja, da nizke kazni v primerjavi s stroški zakonite gradnje spodbujajo črnograditeljstvo. Višje kazni za nedovoljene gradnje imajo pozitiven vpliv na zmanjševanje pojavnosti črnih gradenj, kar smo obravnavali na primeru Nemčije.

6.5 Empirični kazalniki uspešnosti

Uspešnost gradbenih amnestij lahko ocenjujemo na podlagi števila izdanih gradbenih dovoljenj po njihovi uvedbi. Če se število dovoljenj po amnestiji ne spremeni bistveno, to lahko pomeni, da na novo zaznanih nelegalnih gradenj v tem obdobju ni bilo veliko in da amnestija ni imela velikega vpliva. Po drugi strani pa lahko uspešnost amnestij interpretiramo tudi tako, da se ob prihodnjih amnestijah število izdanih gradbenih dovoljenj zmanjša. To bi lahko nakazovalo, da se ljudje manj pogosto odločajo za pridobitev dovoljenj pred začetkom graditve, saj računajo na ponavljajoče se legalizacije črnih gradenj. Na sliki 9 sta prikazani dve sistemski gradbeni amnestiji (2003 in 2021). Po prvi amnestiji leta 2003 je sledilo povečanje izdanih gradbenih dovoljenj s 2,6 odstotka v letu 2002 na 3,2 odstotka v letu 2006, nato pa je sledil upad s povprečnim minimumom 1,5 odstotka v letu 2014. Po drugi amnestiji leta 2021 se je število dovoljenj znova

povečalo na raven iz leta 2006, kar kaže, da prva amnestija ni preprečila nadaljnjih nedovoljenih gradenj in da je bila nova amnestija potrebna za legalizacijo velikega števila objektov (SURs, 2025a).

Slika 9: Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1000 prebivalcev (v %)



Vir: lastno delo na podlagi SURs (2025a).

Vendar je treba pri tej interpretaciji upoštevati tudi širši kontekst gospodarskih razmer. Upad števila dovoljenj po letu 2006 in minimum v letu 2014 se ujemata z gospodarsko krizo, ki je močno prizadela gradbeni sektor, zato ni mogoče pripisati celotnega upada samo vplivu amnestije (Štiblar, 2008). Prav tako je lahko povečanje števila dovoljenj po letu 2021 povezano z gospodarsko rastjo, večjo dostopnostjo kreditov in s povečanim povpraševanjem po nepremičninah ne samo s sistemsko legalizacijo. Ključno vprašanje ostaja, ali so ljudje po amnestiji bolj ali manj pripravljeni pridobivati dovoljenja. Če bi bila amnestija zelo učinkovita, bi pričakovali dolgoročno povečanje dovoljenj, ker bi ljudje videli korist v legalni graditvi. Če pa se število dovoljenj kasneje spet zmanjša, to pomeni, da ljudje računajo na prihodnje amnestije in niso motivirani za zakonito pridobivanje dovoljenj.

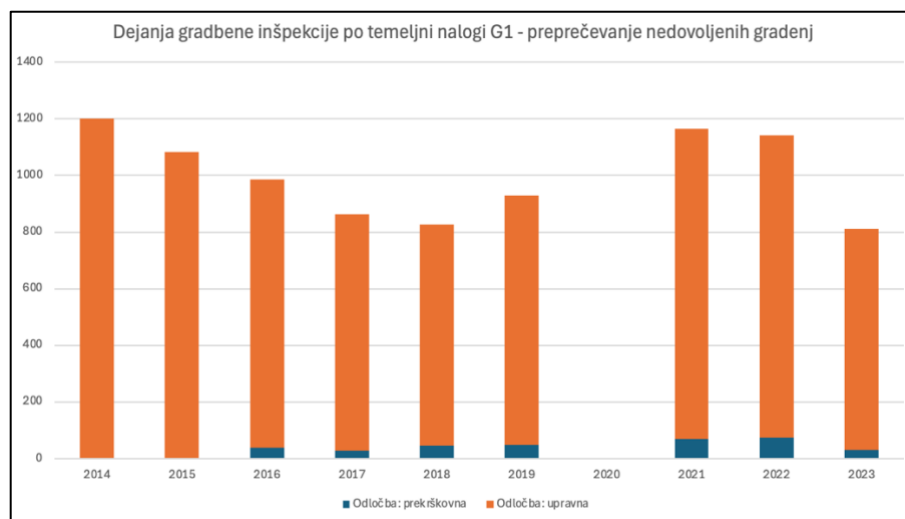
To odpira pomembno kritiko sistemskih legalizacij, ki lahko delujejo kot spodbuda za nadaljnje nelegalne gradnje, saj ljudje pričakujejo, da bo država prej ali slej znova ponudila možnost legalizacije. Stroka ostaja do splošnih amnestij kritična, saj meni, da so nepotrebne, ker je legalizacija mogoča skozi prostorske akte na lokalni ravni. Poleg tega so amnestije družbeno nepravilne, saj nagrajujejo kršitelje zakonov in privilegirajo tiste z večjimi finančnimi ali političnimi vplivi (Prijon, 2017). Da bi objektivno ocenili vpliv amnestij, bi bilo treba primerjati tudi število ugotovljenih črnih gradenj in aktivnosti gradbene inšpekcije v istem obdobju ter upoštevati druge ekonomske in pravne dejavnike, ki vplivajo na gradbeno aktivnost.

Eden od načinov preverjanja uspešnosti gradbenih amnestij so podatki o dejanjih in ukrepih gradbene inšpekcije, med katere sodijo izdelava zapisnikov, izdani sklepi in odločbe. Za boljši vpogled v situacijo na področju nelegalne gradnje sem v analizo vključil zgolj upravne in prekrškovne odločbe, saj ti kazalniki v največji meri odražajo nadzor in sankcioniranje nelegalnih gradenj.

Slika 10 prikazuje število upravnih in prekrškovnih odločb, ki jih je izdala gradbena inšpekcija, katere temeljna naloga je G1 – preprečevanje nedovoljenih gradenj v obdobju od leta 2014 do 2023. Izbor let je omejen zaradi primerljivosti podatkov, saj se je šele od leta 2014 dalje začelo statistično ločevanje temeljnih nalog gradbene inšpekcije. Pred tem so obstajali samo skupni podatki za vse temeljne naloge gradbene inšpekcije, kar bi lahko otežilo natančno analizo trendov in učinka amnestij na inšpekcijske postopke.

Temeljne naloge gradbene inšpekcije v okviru preprečevanja nedovoljenih gradenj vključujejo nadzor nad skladnostjo gradnje z veljavno zakonodajo. Inšpekcijski ukrepi temeljijo na pravnih podlagah iz ZGO-1, ki določa ukrepe za nelegalno, neskladno in nevarno gradnjo, odklop od infrastrukturnih omrežij, označitev inšpekcijskega ukrepa ter obnovo postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Gradbeni zakon (GZ) in njegove kasnejše dopolnitve (GZ-1) obravnavajo podobne kršitve. Poleg teh predpisov gradbena inšpekcija deluje tudi na podlagi odločb ZUN, ki so povezane z zakonodajo o urejanju prostora.

Slika 10: Število izdanih upravnih in prekrškovnih odločb gradbene inšpekcije v sklopu preprečevanja nedovoljenih gradenj



Vir: lastno delo na podlagi IRSNVP (2024), IRSOP (2016), IRSOP (2017), IRSOP (2018), IRSOP (2019), IRSOP (2020), IRSOP (2021), IRSOP (2022), IRSOP (2023) in IRSPEP (2015).

Analiza podatkov o številu izdanih odločb lahko pomaga oceniti, ali je po uvedbi gradbenih amnestij prišlo do zmanjšanja ukrepov, kar bi nakazovalo uspešno legalizacijo nelegalnih objektov, ali pa se število odločb ni bistveno zmanjšalo, kar bi lahko pomenilo,

da amnestije niso bistveno vplivale na obseg novih nelegalnih gradenj. Razlog za stabilno število inšpekcijskih odločb bi utegnilo razložiti tudi dejstvo o preobremenjenosti gradbene inšpekcije v zadnjih dveh desetletjih. Na tem mestu je treba omeniti, da je bilo delo gradbenih inšpektorjev med epidemijo kronavirusne bolezni v letu 2020 prilagojeno tako, da so v določenih časovnih obdobjih izvajali le nujne redne naloge, ki jih je bilo treba opraviti (IRSOP, 2021).

S slike 10 je razviden manjši upad upravnih in prekrškovnih odločb za nedovoljene gradnje v obdobju pred gradbeno amnestijo, kar bi lahko nakazovalo več mogočih trendov. Ena od razlag je, da se investitorji, ki pričakujejo uvedbo amnestije, izogibajo pridobivanju gradbenih dovoljenj in se namesto tega odločajo za črno gradnjo, saj računajo, da bodo lahko objekte kasneje legalizirali brez večjih posledic (Prijon, 2017). To lahko privede do zmanjšanja števila odločb, saj gradbena inšpekcija v takšnih primerih pogosto odloži postopke ali pa investitorji zavestno zavlačujejo z reševanjem zadev, dokler ni amnestija formalno sprejeta. Druga možnost je, da se pristojni organi manj osredotočajo na sankcioniranje nelegalnih gradenj in bolj na pripravo novih legalizacijskih postopkov, zaradi česar se zmanjšuje število izrečenih sankcij. Prav tako je mogoče, da se v obdobju pred amnestijo zmanjšuje prijavljanje nelegalnih gradenj s strani sosedov in drugih deležnikov, ker se poveča toleranca do črnih gradenj, saj jih javnost dojema kot objekte, ki bodo tako ali tako kmalu legalizirani. Poleg tega je treba upoštevati tudi morebitne gospodarske in politične vplive, ki lahko začasno zmanjšajo izvajanje inšpekcijskih nadzorov ali prerazporedijo prioritete gradbene inšpekcije. Čeprav bi lahko manjši upad odločb nakazoval na zmanjšanje števila nelegalnih gradenj, pa v kontekstu pričakovane amnestije to verjetneje pomeni pripravljalno fazo, kjer se investitorji in organi prilagajajo prihodnjim zakonodajnim spremembam, kar lahko vodi v večje število legalizacij takoj po uvedbi amnestije.

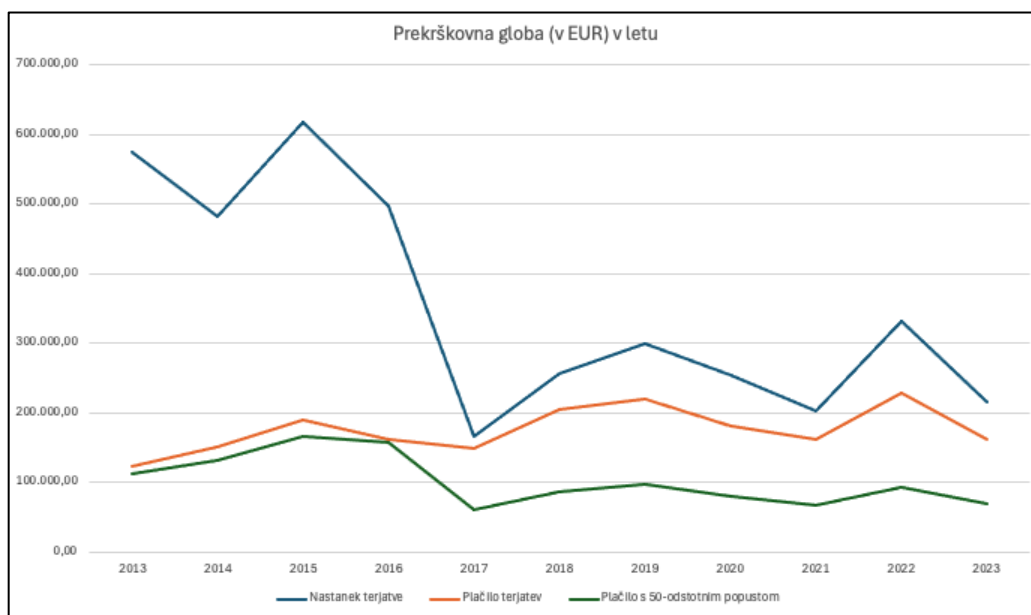
V letih po gradbeni amnestiji lahko opazimo vnovično vrnitev na raven upravnih in prekrškovnih odločb v vmesnem obdobju – med gradbenimi amnestijami. Takšno povečanje lahko nakazuje več različnih procesov, ki se pojavijo po končanem obdobju legalizacije. Ena glavnih mogočih razlag za to je, da so po amnestiji pristojni organi in gradbena inšpekcija znova povečali nadzor nad nelegalnimi gradnjami, saj se v času amnestije pogosto osredotočajo na obravnavo vlog za legalizacijo, medtem ko je sankcioniranje novih nelegalnih gradenj začasno postavljeno v ozadje. Ko se obdobje legalizacije konča, se inšpekcija lahko znova posveti odkrivanju in ukrepanju proti novim nelegalnim objektom, kar povzroči povečanje števila odločb.

Druga mogoča razlaga pa je, da amnestija ni dosegla preventivnega učinka, ni torej odvrnila investitorjev od nadaljnjih nelegalnih gradenj. Čeprav se je v obdobju amnestije legaliziralo veliko objektov, to ni nujno zmanjšalo nagnjenosti posameznikov k novim nezakonitim gradbenim posegom, saj lahko amnestija ustvari pričakovanje ponavljajočih se legalizacij v prihodnosti, kar spodbudi nadaljnjo graditev brez dovoljenj. To pomeni, da ljudje, ki niso imeli možnosti legalizacije ali ki so novo gradnjo začeli šele po

amnestiji, nadaljujejo z nelegalnimi praksami v upanju, da bodo tudi oni nekoč deležni podobnega zakonskega popuščanja.

Trend gibanja prekrškovnih glob kaže na zmanjšano izrekanje kazni po letu 2016, manjše plačilo glob v primerjavi s skupnim zneskom izrečenih kazni in razmeroma nizko uporabo 50-odstotnega popusta za predčasno poravnavo. Mogoči razlogi vključujejo zakonodajne spremembe, spremenjeno politiko nadzora in predvsem težave pri izterjavi glob.

Slika 11: Prekrškovne globe (v EUR) v letih od 2013 do 2014



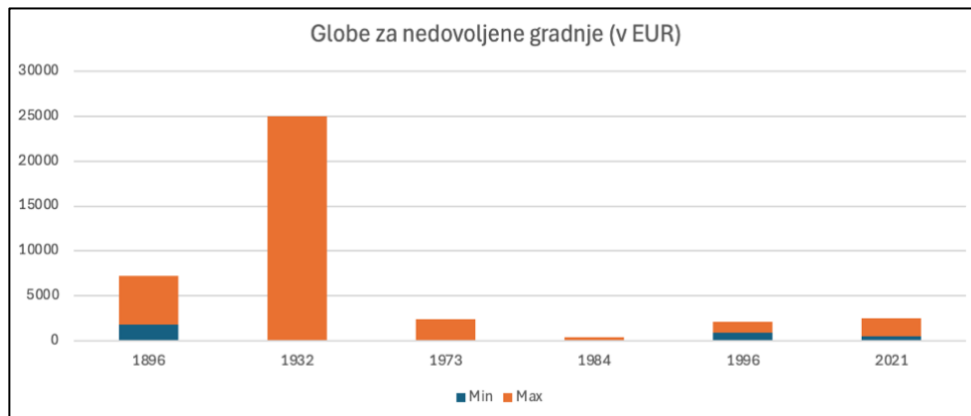
Vir: lastno delo na podlagi IRSNVP (2024), IRSOP (2016), IRSOP (2017), IRSOP (2018), IRSOP (2019), IRSOP (2020), IRSOP (2021), IRSOP (2022), IRSOP (2023), IRSPEP (2014) in IRSPEP (2015).

Zmanjšanje števila glob pred amnestijo leta 2021 bi lahko bilo posledica manjšega inšpekcijskega nadzora, pričakovanja legalizacije, pravnih negotovosti in prilagoditev zakonodaje, ki so začasno omilile kaznovanje. Ta trend bi lahko kazal na vpliv sistemskih legalizacij na delovanje inšpekcijskih služb ter njihovo strategijo nadzora nad nelegalnimi gradnjami.

Eden od poglavitnih razlogov za odločitev posameznikov za črne gradnje so nizke kazni, še posebej ob upoštevanju rasti cen življenjskih potrebščin, kot ponazarja slika 12. V kontekstu naraščajočih stroškov graditve, nepremičnin in osnovnih življenjskih izdatkov lahko globe za nelegalno gradnjo postanejo relativno manjše finančno breme, zaradi česar izgubijo odvračalni učinek. Če se kazni ne prilagajajo realnim ekonomskim razmeram, posamezniki ocenijo, da je tveganje kaznovanja finančno obvladljivo. Hkrati pa lahko računajo na prihodnje legalizacije ali pomanjkljiv nadzor inšpekcijskih služb. To lahko

vodi v večjo toleranco do črnih gradenj in zmanjšuje motivacijo za zakonito pridobitev gradbenih dovoljenj.

Slika 12: Višine predpisanih kazni za nedovoljene gradnje (v EUR) na Slovenskem



Vir: lastno delo na podlagi van den Hout (2023).

Naj povzamem. Podatki o številu izdanih gradbenih dovoljenj kažejo, da gradbene amnestije v Sloveniji niso dolgoročno preprečile nadaljnjih nelegalnih gradenj (SURS, 2025a; Štiblar, 2008). Analiza aktivnosti gradbene inšpekcije pa kaže, da se število odločb po amnestijah znova povečuje. Nizke globe in prepočasni postopki zmanjšujejo odvračalni učinek kaznovanja (Van den Hout, 2023).

Tako empirični podatki kot analize kažejo, da sistemske gradbene amnestije dolgoročno spodbujajo nezakonite gradnje, če niso podprte z učinkovito regulacijo, okrepljenim nadzorom ter izboljšanim dostopom do zakonitih stanovanjskih rešitev.

7 SKLEP

Cilj tega magistrskega dela je bil raziskati pravno-ekonomske vidike črnih gradenj in gradbenih amnestij v Sloveniji ter oceniti njihove posledice na prostorsko ureditev in pravno varnost. Ključni raziskovalni vprašanji sta se osredotočili na vpliv individualne percepcije prostorske zakonodaje na odločanje posameznikov za črno gradnjo ter na dolgoročne učinke gradbenih amnestij. Raziskava je vključevala tako pravno kot ekonomsko analizo, študije primerov ter vedenjsko-ekonomske vidike, kar je omogočilo celovit vpogled v to kompleksno problematiko.

Glede na raziskovalno vprašanje, ali individualna percepcija prostorske zakonodaje vpliva na odločitev posameznikov za črno gradnjo, lahko na podlagi ugotovitev naloge ocenim, da ta vpliv dejansko obstaja. Raziskava je pokazala, da pravna negotovost, pogoste spremembe zakonodaje in pretekle gradbene amnestije zmanjšujejo spoštovanje prostorskih predpisov v družbi. Posamezniki zaznavajo, da je tveganje za sankcije nizko,

saj inšpekcijski postopki pogosto trajajo dolgo, kazni niso dovolj odvračilne, številna pravna sredstva pa omogočajo črnograditeljem zavlačevanje upravnih postopkov. Družbeni dokaz, ko ljudje vidijo, da so pretekle črne gradnje uspešno legalizirane, ustvarja pričakovanje, da bo tudi v prihodnje mogoče legalizirati nelegalno zgrajene objekte. Vedenjski vzorci, kot je rahlo usmerjanje (angl. nudge), bi lahko igrali pomembno vlogo pri izboljšanju skladnosti s prostorsko zakonodajo, na primer z digitalnimi opozorili ali večjo transparentnostjo postopkov. V zvezi z raziskovalnim vprašanjem, ali gradbene amnestije dolgoročno spodbujajo nezakonite gradnje ali prinašajo ekonomske koristi, ugotavljam, da je njihov vpliv dvojen. Po eni strani kratkoročno prinašajo določene pozitivne učinke, saj omogočajo ureditev pravnega statusa nepremičnin, povečujejo vrednost nepremičnin in prinašajo dodatne prihodke v proračun iz naslova taks in komunalnih prispevkov. Po drugi strani pa dolgoročno povzročajo negativne posledice, saj zmanjšujejo pravno varnost, povzročajo prostorsko degradacijo in lahko spodbujajo nove nezakonite gradnje. Empirični podatki kažejo, da so po večini preteklih amnestij sledila obdobja povečanega obsega črnih gradenj, saj posamezniki pričakujejo nove možnosti legalizacije. To vodi v začaran krog, kjer država periodično sprejema amnestije, kar spodbuja zaupanje v prostorsko načrtovanje in pravno državo.

Na podlagi ugotovitev predlagam naslednja priporočila za izboljšanje stanja na področju črnih gradenj v Sloveniji. Kratkoročno bi bilo treba zvišati zgornjo mejo kazni za črnograditelje, saj zdajšnje globe niso dovolj odvračilne in ne odražajo dejanske gospodarske koristi, ki jih posameznik pridobi z nelegalno gradnjo. Poleg tega bi morali gradbeni inšpektorji pridobiti večjo pristojnost pri odločanju o legalizaciji, kar bi zmanjšalo odvisnost od dolgotrajnih sodnih postopkov in omogočilo hitrejšo ukrepanje. Prav tako bi morali omejiti pravna sredstva, ki so na voljo črnograditeljem za izogibanje inšpekcijskim odločbam, saj dolgotrajni postopki zmanjšujejo učinkovitost nadzora in omogočajo zlorabe pravnega sistema.

Dolgoročno bi bilo smiselno izvesti celovito reformo prostorske zakonodaje, pri čemer bi se zagotovila večja stabilnost predpisov, kar bi zmanjšalo pravno negotovost. Transparentnost prostorskega načrtovanja bi lahko izboljšali z boljšim povezovanjem prostorskih načrtov na občinski ravni, da se zagotovi enotnejše in bolj usklajeno načrtovanje urbanih območij. Ta čas občine pogosto delujejo samostojno, kar vodi v neurejeno suburbanizacijo in neskladno rabo prostora. Uvedba regionalnega prostorskega načrtovanja bi omogočila boljše usklajevanje med mesti in primestnimi območji ter zagotovila ustrezne zmogljivosti za razvoj.

Hkrati bi bilo treba okrepiti ozaveščanje javnosti o posledicah črnih gradenj, pri čemer bi medijska izpostavljenost problematike in izobraževanje v šolah lahko igrala ključno vlogo pri dolgotrajnem spreminjanju vedenjskih vzorcev. Z vključitvijo teme črnih gradenj v izobraževalne programe in državne medije bi lahko povečali zavedanje o negativnih posledicah, ki jih imajo nezakonite gradnje na pravno varnost, okolje in

infrastrukturo. Raziskava pripomore k boljšemu razumevanju pojava črnih gradenj v Sloveniji in ponuja analizo pravnih, ekonomskih in družbenih dejavnikov, ki vplivajo na njihovo pojavljanje. Rezultati so uporabni tako za zakonodajalce kot za prostorske načrtovalce, saj omogočajo oblikovanje učinkovitejše regulacije. Pomembno je, da se obravnava črnih gradenj ne omeji samo na občasne amnestije, temveč da se vzpostavi sistemsko okolje, ki bo dolgoročno zmanjšalo potrebo po legalizaciji nezakonitih objektov.

Omejitve raziskave vključujejo pomanjkanje celovitih podatkov o vseh črnih gradnjah v Sloveniji in njihovi prostorski razporeditvi, kar otežuje natančno analizo vzorcev njihovega nastanka. Nadaljnje raziskave bi se lahko osredotočile na socialne vplive črnih gradenj, vključno z vplivom na kakovost življenja prebivalcev in družbene konflikte, povezane z legalizacijo. Pri tem bi lahko opravili kvalitativno analizo z intervjuji ali anketami. Prav tako bi bilo koristno izvesti poglobljeno primerjalno analizo s tujimi praksami, da bi bolje razumeli, katere politike so bile v drugih državah najučinkovitejše pri omejevanju nezakonitih gradenj in zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja. Dodatno bi se lahko izvedla podrobnejša analiza sodelovanja občin pri prostorskem načrtovanju, saj se pogosto dogaja, da občine delujejo nepovezano, kar otežuje usklajeno urbanistično načrtovanje in učinkovito rabo prostora. Boljše sodelovanje na regijski ravni bi lahko pripomoglo k preprečevanju razpršene in nenadzorovane graditve ter dolgoročnemu prostorskemu razvoju Slovenije.

Za konec lahko povzamemo, da so gradbene amnestije legitimno orodje za reševanje urbanističnih težav le, če so povezane z ukrepi, ki preprečujejo nadaljnje kršitve. Ti ukrepi vključujejo krepitev zakonodaje, izboljšanje prostorskega načrtovanja in ozaveščanje prebivalstva o pomenu zakonite graditve. Brez teh dopolnilnih politik amnestije tvegajo, da bodo postale samo začasna rešitev, ki ne rešuje temeljnih težav. Poleg tega je za uspeh takšnih politik ključnega pomena, da so oblikovane skladno z lokalnimi potrebami, saj lahko le tako obravnavajo specifične potrebe in izzive posameznih območij.

SEZNAM KLJUČNE LITERATURE

1. Alnsour, J. A. (2011). Illegal housing in Jordan. *Jordan Journal of Social Sciences*, 3(3), 339–354. https://www.researchgate.net/publication/284088556_Illegal_housing_in_Jordan
2. Gosar, A. (1987). Učinki počitniških bivališč na preobrazbo slovenske kulturne pokrajine. *Geographica Slovenica*, 18, 183–204. https://giam.zrc-sazu.si/sites/default/files/g_s_clanki/GS_1801_183-204.pdf
3. Hočevar, M. (1993). Nekateri vzroki črnih gradenj. *Teorija in praksa*, 30(5/6), 499–503. <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-GGCKGKPX>
4. Koderman, M. (2017). Second Homes in Protected Areas of Slovenia – The Case of the Triglav National Park. V D. Filipović, A. Gosar, M. Koderman in S. Đurđić (ur.), *Tourism in Protected Areas of Nature in Serbia and Slovenia* (str. 87–100). University of Belgrade - Faculty of Geography. https://www.researchgate.net/publication/321137675_Second_Homes_in_Protected_Areas_of_Slovenia_-_The_Case_of_the_Triglav_National_Park
5. Koselj, N., Štravs, L., Ristanović, S., Jereb, S., Galonja, S., Ivanič, L., Lovšin, P. in Mikoš, M. (2012). *Gradbeno in uporabno dovoljenje*. https://www.researchgate.net/publication/301292343_Gradbeno_in_uporabno_dovoljenje
6. López-Casado, D. (2022). The study of the informal city using the sources available: the case of illegal urbanisations in Andalusia. *Revista de Estudios Andaluces*, 44, 193–209. <https://doi.org/10.12795/rea.2022.i44.10>
7. Merton, R. K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193. <https://doi.org/10.2307/4609267>
8. Nikolić Popadić, S. (2022, 4. julij). Illegal construction of buildings and legalization – the case of Serbia. V *16th Annual Conference »With or Without Limits«: International Association on Planning, Law, and Property Rights (PLPR) Ghent, July 4–8, 2022: book of abstracts*. Ghent University.
9. Piškurić, J. (2023). Illegal construction under socialism: An expression of necessity, opposition, or cultural norms? *Istorija 20. veka*, 41(2), 401–416. <https://doi.org/10.29362/ist20veka.2023.2.pis.401-416>

LITERATURA IN VIRI

1. 24ur.com. (2013, 18. december). *Stanovalci v Tomačevem bodo dobili elektriko. Janković: Gre le za začasno rešitev*. <https://www.24ur.com/stanovalci-v-tomacevem-bodo-dobili-elektriko-jankovic-gre-le-za-zacasno-resitev.html>
2. 24ur.com. (2024, 21. avgust). *Črne gradnje bodo padale, največ na Obali, v Ljubljani in Celju*. <https://www.24ur.com/novice/slovenija/crne-gradnje-bodo-padale-najvec-na-obali-v-ljubljani-in-celju.html>

3. Alnsour, J. A. (2011). Illegal housing in Jordan. *Jordan Journal of Social Sciences*, 3(3), 339–354.
4. Baugesetzbuch (BauGB), Uradni list BGBl, št. 14/24.
5. Berke, P., Godschalk, D., Kaiser, E. in Rodriguez, D. (2006). *Urban Land Use Planning* (5. izd.). University of Illinois Press.
6. Besley, T. in Ghatak, M. (2010). Chapter 68 – Property Rights and Economic Development. V D. Rodrik in M. Rosenzweig (ur.), *Handbook of Development Economics* (str. 4525–4595). Elsevier.
7. Bibri, S. E., Krogstie, J., Kärrholm, M. (2020). Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability. *Developments in the Built Environment*, 4. <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2020.100021>
8. Brueckner, J. K. (1987). Chapter 20 The structure of urban equilibria: A unified treatment of the muth-mills model. V E. S. Mills (ur.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (str. 821–845). Elsevier.
9. Buchanan, J. M. in Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
10. Capussela, A. L. (2024, 27. maj). *Italy's amnesties damage the economy as well as the rule of law*. <https://www.ft.com/content/7c2c3383-0db1-40fd-82a6-cf7b591169df>
11. Carl, E. (2013a). Černačeva uredba sprožila appetite. In upor. <https://www.rtv slo.si/slovenija/cernaceva-uredba-sprozila-apetite-in-upor/304319>
12. Carl, E. (2013b, 26. marec). Ekskluzivno (foto): Črnograditelj tudi Vitoslav Türk. <https://www.rtv slo.si/slovenija/ekskluzivno-foto-crnograditelj-tudi-vitoslav-tuerk/305348>
13. Carl, E. (2013c, 27. marec). Türk zanika nepravilnosti, zemljiška knjiga ga postavlja na laž. <https://www.rtv slo.si/slovenija/tuerk-zanika-nepravilnosti-zemljiska-knjiga-ga-postavlja-na-laz/305399>
14. Case, T. in Hurley, V. (2021, 27. september). *Please explain: Why do people break rules?* <https://lighthouse.mq.edu.au/article/please-explain/september-2021/please-explain-why-do-people-break-rules>
15. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Consumer prices; price index 2015=100*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83131ned/table>
16. Cialdini, R. B. (1993). *Influence: Science and Practice*. Harper Collins.
17. Cicalese, F. in Fasolino, I. (2023). Illegal settlements. An intervention model for integration into the urban plan. *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 23(1), Članek 1. <https://doi.org/10.6093/2284-4732/10484>
18. Čepar, N. (2024, 7. februar). *Legalizacije črnih gradenj posledica nedelovanja države*. <https://www.delo.si/novice/slovenija/legalizacije-crnih-gradenj-posledica-nedelovanja-drzave>
19. Deninger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Oxford University Press.

20. Dnevnik Mediji, d. o. o. (2010, 16. avgust). *Ureditev kanalizacije bo prioriteta*. https://nepremicnine.si21.com/Novice-iz-sveta-nepremicnin/Ureditev_kanalizacije_bo_prioriteta/
21. Dolenjski list. (2022, 5. maj). *Ali lahko nepremičninski posredniki prodajajo črne gradnje?* https://dolenjskilist.svet24.si/2022/06/14/262810/aktualno/dl_ali_lahko_nepremicninski_posredniki_prodajajo_crne_gradnje/
22. Economic Times. (2016, 14. december). *Why discriminate between rich, poor on illegal construction: Delhi High Court*. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/why-discriminate-between-rich-poor-on-illegal-construction-delhi-high-court/articleshow/55983673.cms>
23. Eurostat. (2021). *Is housing affordable?* <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-2b.html>
24. Fabiana, F. (2014). Illegal Buildings and Local Finance in New Metropolitan Perspectives. *Advanced Engineering Forum*, 11, 600–606. <https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AEF.11.600>
25. Fitzgerald, C. (2022, november 12). *Construction industry lobbying to change law and reduce planning challenges*. <https://www.thejournal.ie/the-construction-network-5903332-Nov2022/>
26. Gantar, P. (2019, 22. julij). *Rakova jelša: Od barakarskega naselja do predmestne idile*. <https://outsider.si/rakova-jelsa-od-barakarskega-naselja-do-predmestne-idile/>
27. Gantar, P. in Hočevár, M. (1992). *Družbenoprostorski vidiki razvoja Rogaške Slatine*. FDV R1 - Center za prostorsko sociologijo.
28. Geoheli, M. (2024, 6. september). *Črne gradnje in njihovo rušenje: zakaj je bolj verjetno, da jo podrejo vam kot Romom*. <https://www.celje.info/aktualno/crne-gradnje-in-njihovo-rusenje-zakaj-je-bolj-verjetno-da-jo-podrejo-vam-kot-romom/>
29. Glaeser, E. L. in Kahn, M. E. (2004). Chapter 56 - Sprawl and Urban Growth. V J. V. Henderson in J. F. Thisse (ur.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (str. 2481–2527). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(04\)80013-0](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(04)80013-0)
30. Gosar, A. (1987). Učinki počitniških bivališč na preobrazbo slovenske kulturne pokrajine. *Geographica Slovenica*, 18, 183–204.
31. Gradbeni zakon (GZ), Uradni list KBUDB, št. 56/32.
32. Gradbeni zakon (GZ), Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.
33. Gradbeni zakon (GZ-1), Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNSPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.
34. Hammerich, P. (2025). *Ohne Baugenehmigung gebaut: Droht ein Bußgeld?* <https://www.bussgeldkatalog.org/umwelt-baugenehmigung/>
35. Hočevár, M. (1993). Nekateri vzroki črnih gradenj. *Teorija in praksa*, 30(5/6), 499–503.

36. IRSNVP. (2024). *Poročilo o delu za leto 2023*. Ministrstvo RS za naravne vire in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Letno-porocilo-o-delu-IRSNVP-2023.docx>
37. IRSOP. (2016). *Poročilo o delu za leto 2015*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2015.pdf>
38. IRSOP. (2017). *Poročilo o delu za leto 2016*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2016.pdf>
39. IRSOP. (2018). *Poročilo o delu za leto 2017*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2017.pdf>
40. IRSOP. (2019). *Poročilo o delu za leto 2018*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/POROCILO-O-DELU-IRSOP-2018.pdf>
41. IRSOP. (2020). *Poročilo o delu za leto 2019*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2019.pdf>
42. IRSOP. (2021). *Poročilo o delu za leto 2020*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2020-v3.docx>
43. IRSOP. (2022). *Poročilo o delu za leto 2021*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2021.docx>
44. IRSOP. (2023). *Poročilo o delu za leto 2022*. Ministrstvo RS za okolje in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2022.docx>
45. IRSPEP. (2014). *Poročilo o delu za leto 2013*. Ministrstvo RS za infrastrukturo in prostor. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2013.pdf>
46. IRSPEP. (2015). *Poročilo o delu za leto 2014*. Ministrstvo RS za infrastrukturo. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSNVP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/Porocilo-o-delu-2014.pdf>
47. Istituto Nazionale di Statistica. (2020). *Il benessere equo e sostenibile in Italia* (Rapporto BES 2020; str. 169). ISTAT. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-bes-2020-il-benessere-equo-e-sostenibile-in-italia/>
48. IUS-INFO. (2012). *Vlada olakšava legalizacijo nezakonito izgrađenih zgrada*. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/vlada-olaksava-legalizaciju-nezakonito-izgradenih-zgrada-12941>
49. Ivanović, G. (2023, 8. marec). *Hrvaška Istra: Začetek rušenja črnih gradenj*. <https://www.dnevnik.si/novice/svet/hrvaska-istra-zacetek-rusenja-crnih-gradenj-2060512/>

50. Jackson, J., Bradford, B., Hough, M. in Myhill, A. (2024). Why Do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *British Journal of Criminology*, 52(6), 1051–1071. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1994490>
51. Jesenšek, M. (2014, november 19). *Po osmih letih na kanalizaciji pet odstotkov objektov*. <https://old.delo.si/novice/ljubljana/po-osmih-letih-na-kanalizaciji-pet-odstotkov-objektov.html>
52. Jevtic, A. R. (2022). Gold rush: the political economy of the Yugoslavian gold exchange standard. *Financial History Review*, 29(1), 52–71. <https://doi.org/10.1017/S0968565021000172>
53. Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow* (str. 1–499). Farrar, Straus and Giroux.
54. Kaučič, M. (1981, 10. februar). Črno število črnih gradenj. *Naša komuna – delegatska priloga*, 17(3). <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-V4II4MWW>
55. Koderman, M. (2017). Second Homes in Protected Areas of Slovenia – The Case of the Triglav National Park. V D. Filipović, A. Gosar, M. Koderman in S. Đurđić (ur.), *Tourism in Protected Areas of Nature in Serbia and Slovenia* (str. 87–100). University of Belgrade - Faculty of Geography.
56. Kokošar, U. (2024, 3. september). Črne gradnje: Od leta 2019 legaliziranih vsaj 800 objektov. <https://si.bloombergadria.com/ekonomija/nepremicnine/65780/koliko-crnih-gradenj-je-bilo-legaliziranih/news/>.
57. Koselj, N., Štravs, L., Ristanović, S., Jereb, S. in Galonja, S. (2012). *Gradbeno in uporabno dovoljenje*. https://www.researchgate.net/publication/301292343_Gradbeno_in_uporabno_dovoljenje
58. Kovač, H. (2019). *Legalizacija objektov, kako in zakaj?* 5. Dnevi gradbenega prava. <https://www.uradni-list.si/novice/pogled/legalizacija-objektov-kako-in-zakaj>
59. Kuk, A. (2024, 31. januar). »Aktive Duldung« von »Schwarzbauten« – strenge materielle Anforderungen an die behördlich geschaffene Vertrauensgrundlage. <https://quaas-partner.de/aktive-duldung-von-schwarzbauten-strenge-materielle-anforderungen-an-die-behoerdlich-geschaffene-vertrauensgrundlage/>
60. Lamers, S. (2023, 18. julij). *Keine Gleichheit im Unrecht bei »Schwarzbauten« – oder doch?* <https://www.anwalt.de/rechtstipps/kein-recht-im-unrecht-bei-schwarzbauten-oder-doch-211494.html>
61. Lampič, B. in Rebernik, L. (2020). *Pozidava*. <https://kazalci.arso.gov.si/sl/content/pozidava-0>
62. Libertad, P. (2008, 7. december). Illegal House »Lobbies« – Outlying area residents without licenses join together to get their homes legalised. *El País*. <http://almanzora-au.org/ArchiveNews/Dec2008/illegal%20house%20lobbies%20El%20pais%207%20dec%202008.pdf>
63. López-Casado, D. (2022). The study of the informal city using the sources available: the case of illegal urbanisations in Andalusia. *Revista de Estudios Andaluces*, 44, 193–209. <https://doi.org/10.12795/rea.2022.i44.10>

64. Luitel, H. S. (2014). *Is Tax Amnesty a Good Tax Policy? Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States*. Lexington Books.
65. Lukić, A. (2024, 24. december). *Nepremičninski davek: Kdo so tujci, ki po Sloveniji kupujejo nepremičnine*. <https://si.bloombergdria.com/ekonomija/nepremicnine/71494/kdo-so-tujci-ki-po-sloveniji-kupujejo-nepremicnine/news>
66. Malherbe, J. (2011). *Tax Amnesties*. Kluwer Law International.
67. Mavsar, E. (2024). *V hrvaškem delu Istre vse več črnih gradenj, največ naj bi jih bilo v lasti Slovencev*. <https://www.rtv slo.si/svet/evropa/v-hrvaskem-delu-istre-vse-vec-crnih-gradenj-najvec-naj-bi-jih-bilo-v-lasti-slovencev/700155>
68. Mencin, T. (2022). *Ureditev pravnega stanja oziroma legalizacija nedovoljenjega objekta po novem gradbenem zakonu*. [Pojasnilo]. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Graditev/pojasnila_legalizacija.pdf
69. Merton, R. K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193. <https://doi.org/10.2307/4609267>
70. Mestna občina Ljubljana. (2007). *Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana* (str. 103–198). https://www.ljubljana.si/assets/Seje/15396/spn_mol_2_del.pdf
71. Mestna občina Ljubljana. (2018). *Predlog Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za delno prenovo 428 Tomačevo* (Predlog za obravnavo na seji Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana Št. 3505-29/2015-138). Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Oddelek za urejanje prostora. <https://www.ljubljana.si/assets/Uploads/8.-tocka-OPPNdp-428-Tomacevo.pdf>
72. Mestna občina Velenje. (2025, 4. februar). *Dolgotrajen proces priprave prostorskih aktov za namen stanovanjske gradnje*. <https://www.velenje.si/dolgotrajen-proces-priprave-prostorskih-aktov-za-namen-stanovanjske-gradnje/>
73. Milič, M. (2014, 3. januar). *Kaj bo s hišami iz sedemdesetih in osemdesetih let*. <https://mojefinance.finance.si/8351592>
74. Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Cambridge University Press. <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>
75. MMC RTV Slovenija. (2012, 18. september). *V prvem valu rušenja črnih gradenj na Hrvaškem tudi slovenska objekta*. <https://www.rtv slo.si/svet/v-prvem-valu-rusenja-crnih-gradenj-na-hrvaskem-tudi-slovenska-objekta/291704>
76. MMC RTV Slovenija. (2013, 29 marec). *Türk plačuje vodo za črno gradnjo nad Sečovljskimi solinami*. <https://www.rtv slo.si/slovenija/tuerk-placuje-vodo-za-crno-gradnjo-nad-secoveljskimi-solinami/305542>
77. MMC RTV Slovenija. (2014, 2. april). *Klemenčič: Imam občutek, da se politika odkrito norčuje iz nas*. <https://www.rtv slo.si/slovenija/klemencic-imam-obcutek-da-se-politika-odkrito-norcuje-iz-nas/305814>
78. MMC RTV Slovenija. (2015, 10. junij). *Janković obiskal črnograditelje v Tomačevem, a rešitve ni*. <https://www.rtv slo.si/lokalne-novice/jankovic-obiskal-crnograditelje-v-tomacevem-a-resitve-ni/367240>

79. MMC RTV Slovenija. (2024, 3. oktober). *Rušenje crnih gradenj v Vodnjanu. V Hrvatski Istri naj bi bilo kar 50.000 nezakonitih objektov.* <https://www.rtv slo.si/svet/evropa/rusenje-crnih-gradenj-v-vodnjanu-v-hrvaski-istri-naj-bi-bilo-kar-50-000-nezakonitih-objektov/723084>
80. MOL. (2007). *Zabeležka pogovora med občankami in občani Rakove jelše z županom MOL o ureditvi komunalne infrastrukture na območju urejanja VS 2/11 Rakova jelša, ki ga je sklicala predsednica Četrtna skupnosti Trnovo* (Št. 900-19/2007-2–14233). Mestna občina Ljubljana.
81. Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813771>
82. Nguyen, T. P. (2023). Illegal House Construction in Peri-Urban Areas. V *Law and Precarity: Legal Consciousness and Daily Survival in Vietnam* (str. 98–126). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009180481.006>
83. Nikolić Popadić, S. (2022, 4. julij). Illegal construction of buildings and legalization – the case of Serbia. V *16th Annual Conference “With or Without Limits”: International Association on Planning, Law, and Property Rights (PLPR) Ghent*.
84. OECD. (2024). *OECD Economic Surveys: Slovenia 2024*. <https://doi.org/10.1787/bc4a107b-en>
85. Osnutek predloga Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami (OPZRNG), (2014). https://www.iusinfo.si/download/razno/ZRNG_15042014_javna_razprava.pdf
86. Parrish, S. (2009, 10. september). *Social proof: Why we look to others for what we should think to do*. Farnam Street.
87. Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law & Economics*, 19(2), 211–240. <https://doi.org/10.1086/466865>
88. Petkovšek, J. (2018, 15. maj). *Tomačevski črnograditelji tik pred legalizacijo hiš*. <https://www.delo.si/lokalno/ljubljana-in-okolica/tomacevski-crnograditelji-tik-pred-legalizacijo-his>
89. Piškurić, J. (2023). Illegal construction under socialism: An expression of necessity, opposition, or cultural norms? *Istorija 20. veka*, 41(2), 401–416. <https://doi.org/10.29362/ist20veka.2023.2.pis.401-416>
90. Prijon, A. (2017, 4. oktober). *Črne gradnje – Vsesplošna legalizacija crnih gradenj*. <https://zaps.si/vse-novice/crne-gradnje/>
91. Ravbar, M. (1997). Slovene cities and suburbs in transformation. *Geografski zbornik*, 37, 65–109.
92. Reporter media, d.o.o. (2015, 11. junij). *Janković ni našel skupnega jezika s črnograditelji v Tomačevem*. <https://reporter.si/clanek/slovenija/jankovic-ni-nasel-skupnega-jezika-s-crnograditelji-v-tomacevem-467476>
93. Şenol Balaban, M. (2019). Hazard-Prone Cities and Recent Challenges in the Case of Urban Transformation Experience of Turkey. V *Urban and Regional Planning in Turkey* (str. 235–259). https://doi.org/10.1007/978-3-030-05773-2_12

94. Serša, M. K., Jeršin Tomassini, K. in Nemec, L. (2015). *Geografija 1: i-učbenik za geografijo v 1. letniku gimnaz.* Zavod Republike Slovenije za šolstvo. <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-3IHCWV4I>
95. Shleifer, A. (2005). Understanding Regulations. *European Financial Management*, 11(4), 439–451. <https://doi.org/10.1111/j.1354-7798.2005.00291.x>
96. Smith, S. D. in Todaro, M. P. (2020). *Economic Development (13. izd.)*. Pearson.
97. Soto, H. D. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books.
98. Stavbinski red za mesto Ljubljana, (1896). <https://dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-SWFPDKPP>
99. Steiner, N. (2024a). *Kličejo za gradnjo na kmetijskem zemljišču*. <https://www.24ur.com/novice/dejstva/klicajo-za-gradnjo-na-kmetijskem-zemljiscu.html>
100. Steiner, N. (2024b). *Nehajmo legalizirati čebelnjake z dnevnimi sobami in vile z bazeni kot vrtno ute*. <https://www.24ur.com/novice/dejstva/nehajmo-legalizirati-cebelnjake-z-dnevnimi-sobami-in-vile-z-bazeni-kot-vrtne-ute.html>
101. Steiner, N. (2024c, maj 15). *Se vse črnograditelje preganja enako?* <https://www.24ur.com/novice/dejstva/se-vse-crnograditelje-preganja-enako.html>
102. Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
103. Stojanović, B. (2008). Exchange Rate Regimes of the Dinar 1945–1990: An Assessment of Appropriateness and Efficiency. *The Experience of Exchange Rate Regimes in Southeastern Europe in a Historical and Comparative Perspective*, 198–243.
104. SURS. (2025a). *Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1000 prebivalcev, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/1970719S.px/>
105. SURS. (2025b). *Indeksi cen stanovanjskih nepremičnin po vrstah stanovanjskih nepremičnin, Slovenija, četrtletno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0419001S.px/chart/chartViewLine/>
106. SURS. (2025c). *Stopnja prenaseljenosti stanovanja po dohodkovnih razredih gospodinjstev, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0867921S.px/chart/chartViewColumn/>
107. SURS. (2025d). *Stopnja prenaseljenosti stanovanja, statistične regije, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0867935S.px/chart/chartViewLine/>
108. SURS. (2025e). *Stopnja tveganja revščine po starosti in spolu, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0867206S.px/>
109. SURS. (2025f). *Povprečne mesečne plače pri pravnih osebah, Slovenija, mesečno*.

- <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/H285S.px/table/tableViewLayout2/>
110. SVET24, informativne vsebine d.o.o. (2015, 11. junij). *Črnograditeljem v Tomačevem niso odklopili elektrike*. <https://svet24.si/clanek/novice/slovenija/5579b1cf0734c/crnograditeljem-v-tomacevem-niso-odklopili-elektrike>
 111. SVET24, informativne vsebine d.o.o. (2018, 15. maj). *Jankovićevo srečanje s krajani: odkup in rušenje*. <https://svet24.si/clanek/novice/slovenija/5afa8d622abec/jankovicevo-srecanje-s-krajani-odkup-in-rusenje>
 112. SVET24, informativne vsebine d.o.o. (2024, 4. december). *Stanovanjske politike ne bo brez nove zemljiške in davčne politike*. <https://svet24.si/clanek/novice/slovenija/67506f4c6df19/stanovanja-nepremicnine-stanovanjska-politika-mladi>
 113. Šipetić, N., Savić, M. in Furundžić, D. (2020). The Illegal Construction as Consequence of Social Deviance or Existential Need. *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/340634726_The_Illegal_Construction_as_Consequence_of_Social_Deviance_or_Existential_Need
 114. Škamperle, T. (2013, 30. november). *Črna gradnja Vitoslava Türka preživela tudi drugi rok za rušitev*. <https://www.rtvsllo.si/slovenija/crna-gradnja-vitoslava-tuerka-prezivela-tudi-drugi-rok-za-rusitev/323854>
 115. Škamperle, T. (2014, 10. november). *Türkoviim odobrili odlog rušenja hiše*. <https://www.rtvsllo.si/lokalne-novice/tuerkovim-odobrili-odlog-rusenja-hise/350800>
 116. Štiblar, F. (2008). *Svetovna kriza in Slovenci*. <https://zalozba.zrc-sazu.si/sl/publikacije/svetovna-kriza-in-slovenci>
 117. Štok, K. (2013, 30. marec). *»Črni« investitor, »črni« projektant in črna gradnja*. <https://www.rtvsllo.si/slovenija/crni-investitor-crni-projektant-in-crna-gradnja/305585>
 118. Temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov (TZGIO), Uradni list SFRJ, št. 20/67.
 119. Thaler, R. H. (2016). *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. W. W. Norton & Company. <https://www.goodreads.com/en/book/show/26530355-misbehaving>
 120. Thaler, R. H. in Sunstein, C. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin.
 121. TSmedia, medijske vsebine in storitve, d. o. o. (2022, 19. december). *Poenostavljen postopek legalizacije črnih gradenj*. <https://siol.net/novice/slovenija/poenostavljen-postopek-legalizacije-crnih-gradenj-594738>
 122. TSmedia, medijske vsebine in storitve, d. o. o. (2024, 6. februar). *Vila družine Türk na Parecagu legalizirana*. <https://siol.net/novice/slovenija/vila-druzine-turk-na-parecagu-legalizirana-626384>

123. UMAR. (2023). *Poročilo o razvoju 2023*. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2023/slovenski/PO R2023-splet.pdf
124. Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost. (2023). *C4K16 – Stanovanjska politika*. Vlada Republike Slovenije. <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/o-nacrtu-za-okrevanje-in-odpornost/zdravstvo-in-socialna-varnost/c4k16-stanovanjska-politika/>
125. Uredba o gradnji (UG), Uradni list FLRJ, št. 32/58.
126. Uzun, B. idr. (2010). Legalizing and upgrading illegal settlements in Turkey. *Habitat International*, 34(2), 204–209. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.09.004>
127. Valenčak, J. (1993). Nedovoljene gradnje v tretje. *Teorija in praksa*, 30(5–6), 482–485.
128. Van den Hout, B. (2023). *Historical Prices and Wages Dataset* (Različica 2). IISH Data Collection. <https://datasets.iisg.amsterdam/dataset.xhtml?persistentId=hdl:10622/VY7UY3>
129. Zakon o graditvi investicijskih objektov (ZGIO), Uradni list LRS, št. 5/63.
130. Zakon o graditvi objektov (ZGO), Uradni list SRS, št. 42/73.
131. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), Uradni list RS, št. 110/02.
132. Zakon o gradnji (ZG), Uradni list RH, št. 152/13, 20/17, 39/19, 125/19 in 145/24.
133. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (ZIDZPNIZ), Uradni list RH, št. 86/12, 143/13 in 65/17.
134. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (ZPNIZ), Uradni list RH, št. 86/12.
135. Zakon o prostornom uređenju (ZPU), Uradni list RH, št. 153/13, 65/17, 144/18, 39/19, 98/19 in 67/23.
136. Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Uradni list RS, št. 33/07.
137. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDPP-D), Uradni list RS, št. 18/93, 836.
138. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO), Uradni list SRS, št. 34/84.
139. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO), Uradni list SRS, št. 39/81.
140. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1A), Uradni list RS, št. 47/04.
141. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B), Uradni list RS, št. 126/07.
142. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1C), Uradni list RS, št. 108/09.

143. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (ZGO-B), Uradni list RS, št. 59/96.
144. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-C), Uradni list RS, št. 45/99.
145. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urbanističnem planiranju (ZUP), Uradni list SRS, št. 8/78, 747.
146. Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene (ZUZGN), Uradni list LRS, št. 13/56.
147. Zakon o urbanističnem planiranju (ZUP), Uradni list SRS, št. 16/67.
148. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDP), Uradni list SRS, št. 18/84.
149. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr.
150. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Uradni list RS, št. 61/17.
151. Zavodnik, A. (1999). Načini naselitve in njihov vpliv na pojav razpršene gradnje (Želje in možnosti prebivalstva za gradnjo na samem). *Urbani Izziv*, 10(2), 124–132.
152. Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. (2023). *Problemi prostorskega načrtovanja – in kako naprej?* Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. <https://zaps.si/vse-novice/3-zbor-zaps-porocilo-o-dogodku/>
153. Zeilhofer, N. in Blažič, J. (2016). *Legalizacija črnih gradenj* (Primerjalni pregled št. 51/2015).
154. Zeković, S., Petovar, K. in Nor-Hisham, B. M. S. (2020). The credibility of illegal and informal construction: Assessing legalization policies in Serbia. *Cities*, 97. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102548>
155. Zobavnik, I. in Zeilhofer, N. (2013). *Davčna amnestija* [Primerjalni pregled]. Državni zbor Republike Slovenije. https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2013/Davcna_amnestija.pdf
156. Žurnal24. (2024, 29. maj). *To je o dostopnih stanovanjih po treh mesecih obiskov ugotovil minister*. <https://www.zurnal24.si/pod-streho/nepremicnine/to-je-o-dostopnih-stanovanjih-po-treh-mesecih-obiskov-ugotovil-minister-406730>