

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA POSTOPKA PRIDOBITVE
GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Martina Stolnik

Ljubljana, november 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

ANALIZA POSTOPKA PRIDOBITVE GRADBENEGA DOVOLJENJA

Kandidatka:	Martina Stolnik
Številka indeksa:	04038841
Študijski program:	univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja
Mentorica:	doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, november 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Martina Stolnik, študentka 1. stopnje univerzitetnega študija Uprave, z vpisno številko 04038841, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Analiza postopka pridobitve gradbenega dovoljenja.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Maja Nemec

Ljubljana, november 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je upravni postopek. V postopku se primarno uporablja Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), subsidiarno oziroma dopolnilno pa Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Zakon o graditvi objektov ureja določena postopkovna pravila, ki niso oziroma so drugače urejena v ZUP. Zakon o splošnem upravnem postopku ureja temeljna načela in pravila upravnega postopka.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja so ob investitorju pomembni stranski udeleženci in s tem povezano ali se odloča po skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku. V delu so predstavljene pristojnost upravnih organov, stranke, stranski udeleženci, celoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja in vsa pravna sredstva, ki so na voljo po izdanem gradbenem dovoljenju.

Ključne besede: upravni postopek, gradbeno dovoljenje, investitor, stranski udeleženci, upravna enota, uporabno dovoljenje

SUMMARY

THE ANALYSIS OF PROCESS OF THE GAIN OF BUILDING PERMIT

The process of issuing a building permit is an administrative process. The process is primarily used by the Construction Act, subsidiary or supplementary, the Law on General Administrative Procedure Act. The Construction Act regulates certain procedural rules, which are not or are otherwise governed by the Administrative Procedure Act. The Law on General Administrative Procedure Act governs the basic principles and rules of administrative procedure.

In the process of issuing a building permit are besides the investor also important side participants. Related to that is the selection of the procedure: a summary or a special assessment procedure. This paper presents the competence of administrative authorities, customers, side-participants, the whole process of issuing building permits and all legal remedies that are available under the issued building permit.

Keywords: administrative procedures, building permit, investor side participants, administrative unit, the operating permit

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK	iv
SUMMARY.....	v
KAZALO PONAŽORITEV	ix
KAZALO TABEL.....	ix
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK.....	4
2.1 Upravno razmerje in upravni postopek.....	4
2.2 Izdaja gradbenega dovoljenja kot upravna zadeva	4
2.3 Splošni in posebni upravni postopek.....	5
2.3.1 Splošni upravni postopek	5
2.3.2 Posebni upravni postopek	6
2.4 Raba temeljnih načel zup v postopku izdaje gradbenega dovoljenja	7
2.4.1 Načelo zakonitosti	7
2.4.2 Varstvo pravic strank in varstvo javne koristi.....	8
2.4.3 Načelo materialne resnice	8
2.4.4 Načelo zaslišanja stranke.....	9
2.4.5 Prosta presoja dokazov.....	10
2.4.6 Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic.....	10
2.4.7 Samostojnost pri odločanju	11
2.4.8 Pravica do pritožbe	11
2.4.9 Ekonomičnost postopka	12
3 UDELEŽENCI POSTOPKA IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA	13
3.1 Splošno o pristojnosti	13
3.1.1 Stvarna pristojnost.....	13
3.1.2 Krajevna pristojnost.....	14
3.2 Soglasjedajalci in vloga občine	14
3.3 Investitor in projektant.....	16

3.4	Stranski udeleženci	17
4	POSAMEZNE FAZE IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENA	20
4.1	Vrste objektov	20
4.2	Projektna dokumentacija	20
4.3	Začetek postopka, vložitev zahtevka in preizkus popolnosti vloge	22
4.3.1	Dokazilo o pravici gradnje.....	23
4.3.2	Komunalni prispevek	23
4.4	Ugotovitveni in dokazni postopek	24
4.5	Trajanje postopka in roki za izdajo	27
4.5.1	Raziskava povprečen čas izdaje gradbenega dovoljenja v izbranih upravnih enotah..	27
4.6	Izdaja, vročitev in veljavnost gradbenega dovoljenja.....	28
4.6.1	Izdaja.....	28
4.6.2	Vročanje.....	30
4.6.3	Veljavnost in sprememba	30
4.6.4	Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost.....	32
4.7	Pravna sredstva zoper izdano gradbeno dovoljenje	32
4.7.1	Redna pravna sredstva	33
4.7.2	Izredna pravna sredstva	34
4.7.2.1	Obnova postopka.....	34
4.7.2.2	Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom	35
4.7.2.3	Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici	36
4.7.2.4	Izredna razveljavitev odločbe	36
4.7.2.5	Ničnost odločbe	37
5	UPORABNO DOVOLJENJE.....	38
5.1	Splošno	38
5.2	Tehnični pregled	39
6	KRATKA PRIMERJAVA UREDITVE Z IZBRANIMI TUJIMI DRŽAVAMI.....	40
6.1	Avstrija.....	40
6.2	Zvezna republika Nemčija.....	40
6.3	Republika Hrvaška	41
7	PREDLOGI IZBOLJŠAV	43
8	ZAKLJUČEK	44

LITERATURA IN VIRI.....	46
--------------------------------	-----------

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Povprečen čas reševanje	27
---	----

1 UVOD

V diplomskem delu sem predstavila pravno podlago za izdajo gradbenega dovoljenja. Osredotočila sem se na analizo posameznih korakov v postopku. Naslovna tema je v današnjem času vedno bolj aktualna, saj se vedno več ljudi srečuje s problemom pridobitve gradbenega dovoljenja. Zakonodaja in s tem izdaja gradbenega dovoljenja se poskuša poenostaviti in približati tujim zakonodajam, vendar se zdi, da ostajamo na isti točki.

S pridobivanjem gradbenega dovoljenja se sreča večina posameznikov, ko se odločijo za samostojno in družinsko življenje. Ob tem naletijo na marsikatero oviro, saj je pridobitev gradbenega dovoljenja eden izmed najzahtevnejših postopkov gradnje.

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je upravna zadeva, zato se vodi upravni postopek. Pri izdaji gradbenega dovoljenja se subsidiarno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), primarno pa Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Splošna načela upravnega postopka so opredeljena v ZUP, ZGO-1 pa kot področni zakon v postopek vnaša nekatere posebnosti.

Izdajo gradbenega dovoljenja sem prikazala tudi v izbranih evropskih državah. Predstavila sem povprečen čas reševanja izdaje gradbenega dovoljenja v izbranih upravnih enotah.

Namen diplomskega dela je predstaviti posamezne korake upravnega postopka in izdaje gradbenega dovoljenja, predstaviti ureditev izdaje v izbranih evropskih državah in ugotoviti povprečen čas reševanja v izbranih upravnih enotah.

Cilj diplomskega dela je podrobneje prikazati in analizirati postopek izdaje gradbenega dovoljenja na način, ki bo vsakomur v pomoč. V delu sem predvsem poskušala izpostaviti značilnosti postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Cilj dela je prav tako pregled tuje zakonodaje.

Za metodologijo dela sem si izbrala predvsem teoretični in analitični pristop. Analizirala sem domačo literaturo s področja upravnega postopka, gradnje objektov in urejanje prostora. Podatke sem izbrala v strokovni literaturi, knjigah, učbenikih, strokovnih revijah in zakonih s področja upravnega postopka ter graditve objektov. Metodo deskripcije sem uporabila za opisovanje posameznih pojmov, predvsem v teoretičnem delu. Metodo kompilacije, to je navedba drugih avtorjev, sem uporabila za lažjo opredelitev teoretičnega dela. Statistično metodo sem uporabila pri izbranih podatkih iz upravnih enot. Te sem zbrala in ovrednotila. Komparativno metodo sem uporabila v šestem poglavju za primerjavo tuje in domače zakonodaje s področja izdaje gradbenega dovoljenja.

Zakon o splošnem upravnem postopku določa dvomesečni rok za izdajo gradbenega dovoljenja od prejema popolne vloge, če je potreben poseben ugotovitveni postopek. V

primeru, ko se odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku, pa en mesec od prejema popolne vloge. Ker je izdaja gradbenega dovoljenja eden izmed najzahtevnejših upravnih postopkov, predvidevam, da v praksi prihaja do zamud in se roki za izdajo daljšajo. To hipotezo sem preverila na podlagi podatkov, pridobljenih v izbranih upravnih enotah. Predpostavila sem tudi, da je povprečen čas od dne vložitve vloge do njene popolnosti dolgotrajen in za investitorja zelo zahteven. Ta del upravnega postopka se lahko prav zaradi njegove zahtevnosti zavleče za več mesecev.

Diplomsko delo sem razdelila na več poglavij, ki si sledijo v logičnem zaporedju poteka postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Prvo poglavje predstavlja uvod, v katerem sem predstavila obravnavano temo in problem. Tu sem predstavila tudi namen in cilj dela ter uporabljeno metodologijo.

V drugem poglavju sem natančneje predstavila upravni postopek in upravno razmerje. Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organ v konkretni in upravni zadevi na določenem upravnem področju odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti fizične ali pravne osebe. V nadaljevanju sem opredelila izdajo gradbenega dovoljenja kot upravno zadevo. Nato sem podrobneje predstavila splošni in posebni upravni postopek. Splošni upravni postopek vsebuje vsa splošna pravila, ki omogočajo celotno vodenje postopka, veljajo na najrazličnejših upravnih področjih in veljajo za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah. Upravni postopek se lahko prilagodi, zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij, v tem primeru govorimo o posebnem upravnem postopku. Nato sem predstavila temeljna načela ZUP. Temeljna načela po ZUP so: načelo zakonitosti, varstvo pravic strank in varstvo javne koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja strank, prosta presoja dokazov, dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic, samostojnost pri odločanju, pravica do pritožbe in ekonomičnost postopka.

V tretjem poglavju sem se ukvarjala z udeleženci postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Najprej sem na splošno opredelila pristojnost, nato pa jo razdelila na stvarno in krajevno pristojnost. Nato sem opredelila pristojnosti upravne enote in pristojnega ministrstva. V nadaljevanju sem predstavila naslednje pojme: soglasodajalci in vloga občine, investitor in projektant ter stranski udeleženci.

V četrtem poglavju sem predstavila posamezne faze izdaje gradbenega dovoljenja. Opisala sem začetek postopka, vložitev zahtevka in preizkus popolnosti vloge, opisala sem ugotovitveni in dokazni postopek in njuno uporabo. V podpoglavju 4.5 (Trajanje postopka in roki za izdajo) sem na podlagi pridobljenih podatkov predstavila povprečen čas izdaje gradbenega dovoljenja v izbranih upravnih enotah. Nato sem opredelila izdajo, vročitev in veljavnost gradbenega dovoljenja. V nadaljevanju pa sem predstavila še pravna sredstva zoper izdano gradbeno dovoljenje.

V petem poglavju sem predstavila uporabno dovoljenje. Poglavje sem razdelila na tehnični pregled in vročitev.

V šestem poglavju sem primerjala domačo zakonodajo, s področja gradbenega dovoljenja, z izbranimi tujimi državami. Za primerjavo sem si izbrala Avstrijo, Nemčijo in Hrvaško. V sedmem poglavju sem predstavila problematiko pri izdaji gradbenega dovoljenja in podala priporočila za boljše in bolj učinkovito delo upravnih enot pri izdaji gradbenega dovoljenja.

Zadnje poglavje predstavlja zaključek, v katerem sem zbrala vse ugotovitve, do katerih sem prišla tekom izdelave diplomskega dela. Na koncu je zbrana še vsa literatura in viri, uporabljeni v diplomskem delu.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 UPRAVNO RAZMERJE IN UPRAVNI POSTOPEK

Upravnopravno razmerje je družbeno razmerje, urejano z upravno-pravnimi pravili in pomeni udejanjenje upravnega prava. Podlaga za nastanek upravo-pravnega razmerja je zakon (ex lege) ali upravni akt (ex actus), na podlagi katerega se izda posamični upravni akt, običajno odločba. V upravnem razmerju je na eni strani udeležena država v različnih pojavnih oblikah, na drugi strani pa zasebna fizična ali pravna oseba. Predmet razmerja so po navadi dolžnosti do države, zato je razmerje večinoma prisilno ali kogentno. Lahko pa gre za pravice, ki jih upravno pravo zagotavlja zasebnim subjektom, za katere skrbi država po postopkih ki jih ureja formalno upravno pravo (Bohinc in Tičar, 2007, str. 33-35).

Značilnosti upravno-pravnega razmerja:

- vsebina – odločanje o javnih pravicah in dolžnosti,
- vrsta trajanja – razmerje je trajno,
- način nastanka – avtoritativno,
- prisilnost ali kogentnost upravnih norm,
- varstvo stranke,
- sodni nadzor izvršilne vaje oblasti,
- neprenosljivost upravnih pravic in dolžnosti na druge (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 119).

Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organ javne uprave v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali drugih strank. Organ odloča na zahtevo posameznika ali po uradni dolžnosti na podlagi dokaznega gradiva. Namen upravnega postopka je varovanje in uravnoteženje javne koristi ter zakonite koristi posameznika, ki sta si v večini primerov v nasprotju (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

2.2 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA KOT UPRAVNA ZADEVA

Po 2. členu ZUP je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe na področju upravnega prava. Za upravno zadevo se šteje, če je s predpisom določeno, da organ vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo.

Za upravno zadevo gre, če obstajajo trije elementi: v postopku odloča oblastni organ, predmet postopka je upravnopravna pravica, korist ali obveznost in o predmetu postopka

se odloča. Za upravno zadevo gre, ko obstaja nasprotje oziroma kolizija med strankinim zasebnim in javnim interesom (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13-14).

Tako gre pri izdaji gradbenega dovoljenja za upravno zadevo, saj obstaja nasprotje med zasebnim in javnim interesom pri rabi prostora. Z obstojem upravne zadeve je izpolnjen pogoj za vodenje upravnega postopka. ZUP v 3. členu navaja, da so posamezna vprašanja lahko v posebnem zakonu drugače urejena. Upravni postopek s tem postane smotrnejši, hitrejši, preprostejši, prilagojen posameznim področjem odločanja. V takih primerih govorimo o posebnem upravnem postopku. Ker ZGO-1 določa nekatere posebnosti pri vodenju upravnega postopka, je izdaja gradbenega dovoljenja posebni upravni postopek.

Pri vodenju postopka izdaje gradbenega dovoljenja uradna oseba primarno uporablja ZGO-1, subsidiarno po ZUP. Pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja so nekatere posebnosti urejene drugače, kot jih določa ZUP, te so na primer posebna opredelitev udeležencev v postopku, na pridobivanje soglasij, rok za pritožbo, možnost odpovedi pritožbe.

2.3 SPLOŠNI IN POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK

2.3.1 SPLOŠNI UPRAVNI POSTOPEK

Značilnost splošnega upravnega postopka je,

- da vsebuje vsa splošna pravila, ki omogočajo celotno vodenje postopka,
- velja na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih in
- velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 107).

Ta splošna pravila vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). ZUP je splošni pravni predpis za celotno vodenje upravnega postopka. Zakon je razdeljen na šest delov, vsebina vsakega dela pa je zaokrožena celota posameznih vprašanj.

Prvi del ZUP vsebuje splošne določbe za vodenje upravnega postopka, to so: temeljna načela, pristojnosti, jezik v postopku, stranka in njeno zastopanje, občevaje organa in strank, roki in naroki, vročanje, vzdrževanje reda, vrnitev v prejšnje stanje in stroški postopka. Te določbe se uporabljajo ves čas vodenja postopka, tako na prvi kot na drugi stopnji, prav tako pa tudi v postopkih po izrednih pravnih sredstvih in izvršbi.

Drugi del zakona je osrednji del in vsebuje določbe o postopku na prvi stopnji. Te določbe so začetek postopka in zahtevki strank, podrobnejše določbe o postopku do izdaje odločbe, v tem delu zakona so tudi podrobnejše določbe o vrstah odločb, o organu, ki izda odločbo, o načinu izdaje odločbe, o obliki in sestavinah odločbe, o rokih za odločbe in določbe o sklepih, ki jih organ izda med upravnim postopkom.

Tretji del zakona obsega pravna sredstva v splošnem upravnem postopku. Razdeljen je na dve poglavji, v katerih podrobneje obravnava pritožbo in izredna pravna sredstva. Četrta

del vsebuje določbe o izvršbi, peti del pa opredeljuje nadzor nad izvajanjem zakona. Zadnji, šesti del, opredeljuje predhodne in končne določbe.

2.3.2 POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK

Zakon o splošnem upravnem postopku vsebuje pravila upravnega postopka, ki so splošna, ne glede na to, kateri materialni predpis se uporablja pri odločanju in ne glede na to, kateri organ odloča. Z uporabo teh pravil naj ne bi bilo ovir pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah na vseh upravnih področjih. Vendar je upravno področje zelo obširno in raznoliko, zato za vse upravna področja oziroma vsa pravna razmerja na tam področju ni mogoče vpeljati enakega načina reševanja. V nekaterih primerih je potreben enostavnejši, prožnejši, hitrejši, torej smotrnejši način, ki pa s tem ne sme biti v škodo pravilne rešitve upravne zadeve. Postopek mora biti prilagojen vsebini upravnega področja in namenu upravnega delovanja, da se s tem olajša uporaba in izvršitev materialnega predpisa. Zato se dopuščajo odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 33).

ZUP v 3. členu navaja, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka v posameznem zakonu urejena drugače, kot so urejana po ZUP, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. V primeru, ko se upravni postopek prilagodi zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij, gre za posebni upravni postopek. S tem se posamezne procesne določbe vključijo v materialni zakon – področne zakone.

Le z zakonom se lahko predpiše posebni upravni postopek ob določenih pogojih, ki so:

- pravila posebnega upravnega postopka so v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka,
- posebej se urejajo samo posamezna procesna vprašanja in
- samo zaradi specifičnosti nekega področja, če je to potrebno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 107-111).

S posebnim upravnim postopkom se tako lahko institut upravnega področja uredi drugače, uvede kak nov ali se kakšnega izključi.

Posebni upravni postopek je po ZGO-1:

- postopek izdaje gradbenega dovoljenja,
- postopek določitve statusa grajenega javnega dobra,
- postopek izdaje uporabnega dovoljenja,
- nekateri postopki v zvezi z delom,
- inšpekcijski postopki zbornic (Gruden in Kovač, 2007, str. 46).

2.4 RABA TEMELJNIH NAČEL ZUP V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA

ZUP v prvem poglavju opredeljuje temeljna načela, ki so temelj za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Temeljna načela dajejo usmeritve in nakazujejo pot za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi strank oziroma drugih udeležencev postopka. Zakon o splošnem upravnem postopku tako ureja ravnanje in daje osnovne usmeritve vsem, ki sodelujejo v konkretnem upravnem postopku. Temeljna načela so celota temeljnih procesnih standardov, vodilnih idej in usmeritev, na katerih temelji upravni postopek. Večina jih je namenjenih organu oziroma uradni osebi, ki vodi postopek, saj vsebujejo opredelitve in navodila za delo in ravnanje, ki zagotavlja pravilno izvrševanje zakonskih določb ter zavarovanje pravic strank. Pri upravnem postopku je v širšem smislu poleg načel, ki jih določa ZUP, potrebno upoštevati še druga načela, na primer: načelo enakosti pred zakonom, načelo delitve oblasti, politične nevtralnosti, načelo sorazmernosti in druga (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 161).

V prvem poglavju so temeljna načela ZUP strnjena in zajeta v posamičnih členih od 6. do 14. člena. Temeljna načela so:

- načelo zakonitosti,
- varstvo pravic strank in varstvo javne koristi,
- načelo materialne resnice,
- načelo zaslišanja strank,
- prosta presoja dokazov,
- dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
- samostojnost pri odločanju,
- pravica do pritožbe,
- ekonomičnost postopka.

2.4.1 NAČELO ZAKONITOSTI

Pri načelu zakonitosti 6. člen ZUP določa, da organ odloča v upravnih zadevah po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Zakon s tem organu, ki odloča o upravni zadevi, nalaga, da odloči na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali predpisa lokalne skupnosti. Vsaka odločitev organa mora temeljiti na zakonu. Pravica, obveznost ali pravna korist se lahko prizna oziroma naloži samo v obsegu in na podlagi materialnega zakona. Organ mora pri odločanju upoštevati hierarhijo pravnih predpisov.

Načelo zakonitosti velja tudi v primeru prostega preudarka ali direktivi. Prosti preudarek je pravica organa, da med več možnostmi izbere tisto odločitev, ki je v konkretnem primeru najprimernejša, odločitev organa pa mora biti v mejah pooblastil in v skladu z namenom pooblastila. Obseg in namen pooblastila je zakonsko določen.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja se načelo zakonitosti odraža v tem, da področni zakon ZGO-1 ureja pogoje za projektiranje, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov, graditev in vzdrževanje objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, določa sankcije za prekrške, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko nadzorstvo ter ureja druga vprašanja, povezana z gradnjo objektov. Zakon o splošnem upravnem postopku se ob tem uporablja subsidiarno, saj ureja splošna pravila upravnega postopka (Jerovšek, 2007, str. 230).

Ustavno sodišče je v odločbi Up-84/94 z dne 11. 7. 1996 podalo mnenje, da meje odločanja po prostem preudarku določa ZUP v 4. členu, kjer opredeljuje načelo zakonitosti. V upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Sodišče navaja tudi, da v procesnem pravu prostega preudarka ni in da se prosti preudarek nanaša le na uporabo materialnega predpisa. Taki upravni akti morajo prav tako biti izdani v zakonitem postopku, za njih pa je zagotovljena tudi sodna kontrola. Sodišče pri oceni odločb, ki so izdane po prostem preudarku, preverja, ali je odločitev v skladu z namenom in v mejah zakonskega pooblastila.

2.4.2 VARSTVO PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNE KORISTI

7. člen ZUP glede varstva pravic strank in varstva javne koristi določa, da mora organ pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, med celotnim postopkom pa mora prav tako skrbeti, da stranke ne uveljavijo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Uradna oseba lahko glede na podano dejansko stanje stranko opozori, da uveljavi kakšne pravice, kadar izve ali sodi, da ji pripadajo. Pri odločanju o obveznostih, pravicah in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa. Organ mora med celotnim postopkom skrbeti, da neukost stranke in drugih udeležencev v postopku ni v škodo pravic, ki jim pripadajo po zakonu.

Med stranko in organom prihaja do nasprotja interesov, saj stranka uveljavlja svoje, organ pa varuje javno korist. Upravni postopek je tako namenjen zaščiti javne koristi. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja želi stranka uveljaviti svoj interes, ki je pridobitev gradbenega dovoljenja, organ pa mora ščititi javni interes rabe prostora.

V sodbi I U 413/2011 z dne 15. 12. 2011 je Upravno sodišče RS zavzelo mnenje, da je za varstvo pravic strank in pravnih koristi potrebno, da se tudi v ponovljenem postopku uporablja predpis, ki je v veljal v času prvega odločanja. Stranka namreč ne sme izgubiti pravice zato, ker je prvostopenjski organ zahtevek nezakonito zavrnil, v času ponovnega odločanja pa predpis ne velja več ali je spremenjen.

2.4.3 NAČELO MATERIALNE RESNICE

Načelo materialne resnice (8. člen ZUP) določa, da je v postopku treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in

pravilno odločbo. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči le v primeru, da tako določa zakon.

Organ, ki vodi postopek, mora svojo odločitev podpreti na resničnem dejanskem stanju. Dejansko stanje uradna osebna ugotovi tako, da zbere dokaze, jih nato vrednoti po dokazni moči, jih selekcionira in nato naredi dokazno oceno oziroma sklep. Dokazni sklep mora temeljiti na najvišji stopnji prepričanja, na gotovosti, ki ne dopušča dvoma v resničnost. Gotovost predstavlja čisto materialno resnico, skladnost subjektivno ugotovljenega z objektivno stvarnostjo. Organ mora praviloma odločiti na temelju gotovosti, le izjemoma ZUP dopušča odločitev na podlagi nižje stopnje prepričanja, to je verjetnost. Verjetnost je dvom v resničnost, ZUP pa to dovoljuje le v skrajšanem ugotovitvenem postopku pod določenimi pogoji (Bohinc in Tičar, 2007, str. 45-46).

Tudi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja organ več čas zbira dokaze za ugotavljanje dejanskega stanja, odločitev organa pa temelji na gotovosti.

Upravno sodišče je v sodbi I U 1098/2011 z dne 8. 12. 2011 tožbo označilo kot utemeljeno. Upravni organ je svojo ugotovitev oprl na aero-foto posnetek in s tem zatrjeval, da je tožnik sporne objekte zgradil povsem na novo. Sodišče je tako ugotovilo, da je dejansko stanje nepravilno ugotovljeno in je v nasprotju z načelom materialne resnice. Vendar pa navaja, da se ne strinja tožnikom, ko meni, da aero fotografija v obravnavanem primeru ne more služiti ugotavljanju relevantnega dejanskega stanja.

2.4.4 NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE

Načelo zaslišanja stranke je temelj vsakega demokratičnega postopka. Stranki je v postopku treba dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo.

Načelo zaslišanja stranke obsega sledeče pravice:

- udeležba postopka in aktivno sodelovanje v postopku,
- predlagati nova dejstva in dokaze,
- izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in drugih strank, izvedencev in prič,
- predlagati izločitev javnosti ali uradne osebe, ki vodi postopek (Bohinc in Tičar, 2007, str. 46);

Če stranki med postopkom ni bila dana možnost, da se izjavi, je to bistvena kršitev pravila upravnega postopka, zato ima stranka možnost pritožbe na takšno odločbo.

ZGO-1 v 63. in 65. členu obravnava načelo zaslišanja stranke. 63. člen določa, da pristojni upravni organ za gradbene zadeve povabi vse stranke v postopku, da se seznani z nameravano gradnjo in da se o njej izrečejo na obravnavi.

V že navedeni sodbi¹ tožnik navaja, da ni imel možnosti izjaviti se, čemur sodišče tudi pritrjuje. Tožnik navaja, da je drugostopenjski upravni organ svojo ugotovitev, da je

¹ Sodba I U 1098/2011 dne 8. 12. 2011

tožnik sporne objekte zgradil povsem na novo, oprl zgolj na aero-foto posnetke Geodetskega inštituta Slovenije z dne 21. 4. 2011. Prvostopenjski upravni organ je te posnetke dostavil drugostopenjskemu upravnemu 6. 5. 2011, torej po tem, ko naj bi bila izpodbijana odločba izdana (4. 5. 2011). S tem je bila tožniku odvzeta pravica, da se izjavi, kar pa predstavlja bistveno kršitev pravil upravnega postopka.

Upravno sodišče je v sodbi I U 719/2011 z dne 15. 12. 2011 zavrnilo tožbo, prav tako je pred tem Ministrstvo za okolje in prostor zavrnilo pritožbo tožnice, v kateri povzema ugotovitve prvostopenjskega organa in ugotavlja, da je le-ta odločil pravilno in zakonito. Sodišče je pritrdilo navedbam ministrstva, ki navaja, da se v skladu s 1. odstavkom 146. člena ZGO-1 vodenje inšpekcijskega postopka, izrekanje ukrepov in vročanje inšpekcijskih odločb šteje za nujne ukrepe v javnem interesu v smislu ZUP, zato se odločba lahko izda v skrajšanem postopku brez zaslišanja strank.

2.4.5 PROSTA PRESOJA DOKAZOV

10. člen ZUP opredeljuje prosto presojo dokazov in določa, da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščen za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.

Stranka v upravnem postopku od organa ne mora zahtevati, da presoja vse dokaze, če po njegovem mnenju niso relevantni. Upravno sodišče je v sodbi U 269/2004 z dne 10. 3. 2005 zavrnilo tožbo tožnika, ki trdi, da je v upravnem postopku bilo nepravilno ugotovljeno dejansko stanje. Tožnik je mnenja, da bi upravni organ lahko pravilno dejansko stanje ugotovil le z ogledom zemljišča, saj listine tako pomembnega dokaznega sredstva ne morejo nadomestiti. V nadaljevanju sodišče pojasnjuje, da po ZUP v skladu z načeli materialne resnice in proste presoje dokazov uradna oseba, ki je pooblaščen za odločanje v določeni upravni zadevi, sama presodi, katere dokaze bo izvajala in katera dejstva bo štela za dokazana. V konkretnem primeru ogled lokacije ni bil potreben in tudi, če bi bil izveden, to ne bi moglo vplivati na odločitev. V primeru, ko se gradnja dovoljuje ob pogojih iz prostorskega izvedbenega načrta, so vsi parametri predvidenega objekta določeni s tem načrtom, ki jih ni mogoče spreminjati, razen v okviru dopustnih toleranc.

2.4.6 DOLŽNOST GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC

Načelo zavezuje stranko, da mora pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek.

V sodbi I U 220/2011 je Upravno sodišče podalo mnenje, da tožnika navajata, da sta določene podatke zamolčala z namenom, da v zadevo ne bi bil brez potrebe vpleten tožničin brat. Vendar to ne predstavlja upravičenega razloga, saj je stranka v postopku po 11. členu ZUP dolžna govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so ji priznane z zakoni, ki urejajo upravni postopek. Tožnika sta na to dejstvo bila opozorjena, vendar sta

pristala na posledice kršenja tega načela, torej da bosta v upravnem postopku obravnavana kot investitorja oz. lastnika nelegalno zgrajenega objekta.

2.4.7 SAMOSTOJNOST PRI ODLOČANJU

Načelo samostojnosti pri odločanju v upravnem postopku (12. člen) določa, da organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno, v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

V postopku odločanja pri presoji dokazov je uradna oseba samostojna in neodvisna. Nihče ji ne sme dajati vrednostnih sodb, nanjo ne sme vplivati ali jo kako usmerjati. Uradna oseba je samostojna v okviru pooblastil, ki so ji dodeljena. Popolno samostojna je tista uradna oseba, ki ima pooblastila za vodenje in odločanje. Samostojnost pa ji ne preprečuje, da se o strokovnih vprašanjih posvetuje z drugimi osebami. Uradna oseba ima lahko pooblastila le za opravljanje posameznih dejanj v postopku (Bohinc in Tičar, 2007, str. 48).

2.4.8 PRAVICA DO PRITOŽBE

Načelo pravice do pritožbe je opredeljeno v 13. členu ZUP in določa, da ima stranka zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, pravico pritožbe. Le z zakonom je mogoče predpisati drugače, da v konkretnih upravnih zadevah pritožba ni dovoljena. Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena. Če je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena v primeru, ki ga določa zakon. Prav tako mora biti z zakonom določeno, kdo odloča o pritožbi. Stranka ima pravico do pritožbe pod pogoji, določenimi v ZUP v primeru, ko organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku.

Pravica do pritožbe izhaja iz ustavne ureditve in je ustavna kategorija. Ustava v 25. členu ureja, da je »vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

Pritožba ni dovoljena v primerih, določenih po ZUP:

- če je na prvi stopnji za odločanje pristojen predstavniški organ,
- če na prvi stopnji odloča vlada,
- če je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, razen če zakon določa drugače (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 60).

Vrhovno sodišče v sklepu X Ips 278/2010 na vprašanje revidenta, ali ima občina položaj stranskega udeleženca v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in s tem pravico do

pritožbe zoper izdano dovoljenje, odgovarja, da je to že določeno v Zakonu o graditvi objektov – ZGO-1, ki je materialni predpis in v Zakonu o splošnem upravnem postopku – ZUP, ki je procesni predpis, ki določa procesna upravičenja strank. Sodišče v nadaljevanju navaja pomembno določbo, ki določa, kdaj ima občina pravico do pritožbe, to je 62. člen ZGO-1. Ta določa stranko v postopku, ki je pod določenimi pogoji lahko tudi občina. ZUP pa določa pogoje uveljavljanja pravnih sredstev zoper izdano odločbo.

2.4.9 EKONOMIČNOST POSTOPKA

V 14. členu ZUP je opredeljeno načelo ekonomičnosti postopka, ki določa, da je postopek treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba.

Načelo ekonomičnosti postopka predpisuje varčevanje s stroški in časom, to pa ne sme biti v škodo načelo zakonitosti. To načelo je v upravnem postopku podrejeno ostalim temeljnim načelom.

V sodbi Upravnega sodišča I U 1098/2011 z dne 8. 12. 2011 sodišče navaja 4. odstavek 251. člena ZUP, ki določa, da drugostopenjski organ ob ponovni obravnavi pritožbe sam reši zadevo, če organ prve stopnje ob ponovnem odločanju ne sledi opozorilom o potrebni dopolnitvi postopka in ne ravna v skladu z odločbo organa druge stopnje. Navaja tudi, da lahko organ druge stopnje zaradi ekonomičnosti in hitrosti postopka naloži organu prve stopnje, da v določenem roku opravi posamezna procesna dejanja in mu pošlje zbrane podatke. Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da je drugostopenjski upravni organ dne 9. 5. 2008 in 24. 3. 2011 prvostopenjski upravni organ pozval, da opravi določena procesna dejanja in pri tem ugotovi dejansko stanje.

3 UDELEŽENCI POSTOPKA IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA

Udeležencev oziroma strank v upravnem postopku je lahko več. Za potek upravnega postopka sta nujna udeleženca upravni organ in stranka. To je tudi minimalno udeležencev v postopku. Stranke v upravnem postopku določa ZUP in sicer, da je stranka lahko vsaka fizična in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na zahtevo katere je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Po ZGO-1 pa je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom in občinskim podrobnim načrtom, samo investitor. ZUP v 43. členu daje pravico udeležiti se postopka osebam, ki izkažejo pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec).

3.1 SPLOŠNO O PRISTOJNOSTI

Pristojnost (kompetenca) je pooblastilo organa za opravljanje nalog, za katere je bil ustanovljen. Pristojnost daje organu pravico in dolžnost, da izvrši naloge, ki spadajo v njegovo delovno področje. Pristojnost odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika v upravnih zadevah je opredeljena s predpisi. S predpisi je določeno, kateri organ je pristojen za odločanje v določeni upravni zadevi, torej predpisi ne dovoljujejo, da bi stranka sama izbrala organ. Za zakonito odločanje v upravnih zadevah je eno izmed najpomembnejših vprašanj prav pristojnost. Nepristojni organ ne more obravnavati posamezne upravne zadeve in o njej odločati. Nespoštovanje pravil pristojnosti ima pomembne posledice, ki vplivajo na pravno obstojnost in zakonitost že izdane odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 128-129).

S pristojnostjo se določa področje in območje delovanja organa, zato pristojnost delimo na stvarno in krajevno.

3.1.1 STVARNA PRISTOJNOST

Stvarno pristojnost 1. odstavka 15. člena ZUP določa kot kompetenco organov, ki odločajo v upravnih zadevah po predpisih, ki urejajo posamezno upravno področje ali določajo organizacijo in delovna področja posameznih organov.

V nadaljevanju 16. Člen ZUP določa stvarno pristojnost državnih organov. Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, na drugi stopnji pa ministrstva, če zakon ne določa drugače.

24. člen ZGO-1 določa stvarno pristojnost izdaje gradbenih dovoljenj. Na prvi stopnji je pristojno ministrstvo v primerih, ko se gradbeno dovoljenje nanaša na objekte državnega pomena. V 2. odstavku pa zakon določa, da je pristojni upravni organ za gradbene zadeve na prvi stopnji upravna enota, na katere območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje

gradbenega dovoljenja. Upravna enota izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena.

Zakon v drugem odstavku 24. člena določa, katera od stvarno pristojnih upravnih enot je pristojna v konkretni zadevi, s tem določa tudi krajevno pristojnost. Zato je naslov tega člena pomanjkljiv (Breznik in dr., 2010, str. 100).

3.1.2 KRAJEVNA PRISTOJNOST

V 2. odstavku 15. člena je določena krajevna pristojnost, ki se določa po predpisih o teritorialni organizaciji državne uprave, po predpisih o teritoriju samoupravnih lokalnih skupnosti ter po predpisih o organizaciji posameznih organov.

Krajevna pristojnost določa, na katerem območju sme oziroma mora upravni organ delovati in odločati. ZUP v 19. členu določa, da stvarno pristojno ministrstvo odloča o upravnih zadevah na področju cele države², da se organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, odločajo v upravnih zadevah na območju, za katero so organizirani in da se organi samoupravnih lokalnih skupnosti odločajo v upravnih zadevah na območju samoupravne lokalne skupnosti.

ZGO-1 je za krajevno pristojnost ponovil določbe ZUP in za objekte, ki niso državnega pomena, določil, da je na prvi stopnji izmed več stvarno pristojnih upravnih enot krajevno pristojna samo tista upravna enota, na območju katere leži obravnavana nepremičnina. 20. člen ZUP določa, da se v zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, krajevna pristojnost določa po kraju lege nepremičnine. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je vedno stvarno pristojno ministrstvo, ki odloča v upravnih zadevah na območju celotne države, kadar je predmet postopka izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena in se vprašanje o krajevni odvisnosti v teh primerih ne pojavlja.

Po 24. členu ZGO-1 je pristojni upravni organ za gradbene zadeve na prvi stopnji ministrstvo, ki je pristojno za prostorske in gradbene zadeve, ko se izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena. To je v skladu z Zakonom o vladi (ZVRS-F) Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve je na prvi stopnji upravna enota, na območju katere leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja. V teh primerih upravna enota izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena.

3.2 SOGLASJEDAJALCI IN VLOGA OBČINE

Pridobivanje soglasij pa je urejano tudi v drugih področnih predpisih, ki so zapleteni in pomanjkljivi. To za investitorja pomeni podaljšanje časa realizacije investicije ali pa do investicije sploh ne pride. ZGO-1 v 49. b členu določa obvezno pridobivanje projektnih

² Sklep I Up 236/2003 z dnem 20. 6. 2006 navaja, da so tržni inšpektorji kot republiški inšpektorji pristojni za ukrepanje na območju celotne države Republike Slovenije, ne glede na notranje organizacijske enote.

pogojev in soglasij. Izdaja gradbenega dovoljenja je tako pogojena s predhodno pridobljenimi soglasji.

Po 5.5. točki 1. odstavka 2. člena ZGO-1 je soglasodajalec državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila, za katerega je z zakonom ali predpisom, izdanim na podlagi zakona, določeno, da določa projektne pogoje in daje soglasja za graditev objektov. V nadaljevanju zakon določa, da pristojni soglasodajalec za izdelavo projektne dokumentacije določa projektne pogoje, ki so v skladu s pogoji iz izvedbenega prostorskega akta.

Investitor lahko vloži vlogo za določitev projektnih pogojev pri pristojnem soglasodajalcu ali projektant po pooblastilu investitorja. Vlogi je potrebno priložiti idejno zasnovo s predpisanimi sestavinami, ki jih določa pravilnik iz 40. člena tega zakona, vloga pa mora vsebovati tudi podatke o investitorju in o nameravani gradnji oziroma spremembi namembnosti.

Po prejemu popolne vloge mora pristojni soglasodajalec določiti projektne pogoje in jih poslati vlagatelju, za manj zahteven objekt v 15 dneh, za zahteven objekt pa v 30 dneh. Za nezahtevne in enostavne objekte ni potrebno pridobiti projektnih pogojev.

Vloga za izdajo projektnih pogojev se šteje kot vloga za izdajo soglasja in se soglasje izda v primerih, ko soglasodajalec že na podlagi zahteve za izdajo projektnih pogojev ugotovi, da je poseg sprejemljiv in da projektni pogoji niso potrebni. Vloga za izdajo projektnih pogojev se šteje kot vloga za izdajo soglasja in se izda odločba o zavrnitvi izdaje soglasja, ko soglasodajalec ugotovi, da gradnja oziroma sprememba namembnosti po predpisih ni dopustna ali mogoča. Najkasneje v sedmih dneh soglasodajalec obvesti investitorja, če ugotovi, da ni potrebno pridobiti projektnih pogojev.

50. a člen ZGO-1 določa postopek pridobivanja soglasij. Zahtevo za izdajo soglasja lahko vloži investitor ali po njegovem pooblastilu projektant. »Vlogi mora biti priložen tisti del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki je v zvezi s predmetom soglašanja, in druge sestavine, ki jih določa poseben zakon.« Od prejema popolne vloge mora pristojni soglasodajalec poslati soglasje v 30 dneh, drugače se šteje, da je soglasje dano. Za stanovanjske objekte je rok za izdajo soglasja 60 dni. Stranka v postopku izdaje soglasja je samo investitor, razen če je z zakonom določeno drugače.

Novela zakona ZGO-1B predvideva objavo seznama pristojnih soglasodajalcev. Seznam, objavljen na spletni strani Ministrstva za infrastrukturo in prostor, naj bi bil v pomoč projektantom, investitorjem in upravnim delavcem.

V sodbi Upravnega sodišča RS št. U 1593/2004 je sodišče podalo mnenje, da je soglasje, izdano po izteku roka, veljavno in je upravni organ vezan nanj pri izdaji gradbenega dovoljenja.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja lahko kot stranka v postopku sodeluje tudi občina, »na območju katere leži nameravana gradnja, razen na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom.« Občina je

lahko stranka v postopku pod pogojem, da »najpozneje v osmih dneh po prejemu obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priglasijo svojo udeležbo pri pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve.« V primeru, da občina svoje udeležbe ne priglasijo v predpisanem roku, se šteje, da se odpoveduje pravici sodelovati v postopku kot stranka.

S sodelovanjem je občini omogočeno, da uveljavi svoje interese, predvsem urejanje prostora ali njegovo načrtovanje. Občina ima v postopku enake pravice kot drugi stranski udeleženci. Upravni organ jo mora povabiti na ustno obravnavo, jo seznani z vsemi listinami, izjavami in dejstvi ter da se o njih izreče. Prav tako lahko občina predlaga dokaze in predloži listine. Upravni organ pa na mnenje občine ni vezan. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja občina nastopa kot pristojni soglasodajalec in izdaja odločbe o odmeri komunalnega prispevka.

3.3 INVESTITOR IN PROJEKTANT

ZGO-1 v 62. členu določa, da je »stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki je urejen z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom samo investitor.« Po 4. odstavku 2. člena ZGO-1 je investitor pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali jo sam izvede. Investitor je ključni subjekt v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, saj mu ZGO-1 nalaga največ odgovornosti in obveznosti.

Med postopkom za izdajo gradbenega dovoljenja ali med gradnjo, pa tudi po končani gradnji se oseba investitor lahko spremeni. Glede fizičnih oseb kot investitor je pomembno, da obstaja pravni položaj, ko kot investitorja nastopita dve ali več oseb (skupni lastniki, zakonca ...), če vprašanje investitorja med njimi ni urejeno s pogodbo. Vprašanja v zvezi z osebo investitorja ali njenim zastopanjem lahko nastanejo tudi pri pravnih osebah (oseba gre med gradnjo v stečaj, država kot investitor ...) (Breznik, 2010, str. 103).

ZGO-1 projektanta opredeljuje kot fizično ali pravno osebo, ki opravlja storitve pri projektiranju kot gospodarsko dejavnost. V nadaljevanju zakon določa pogoje za projektanta. V 28. členu navaja, da »dejavnost projektiranja sme opravljati pravna ali fizična oseba, ki ima kot gospodarska družba ali zadruga v sodni register vpisano dejavnost projektiranja.« Projektiranje lahko opravlja tudi samostojni podjetnik, ki ima dejavnost priglašeno pri pristojni davčni upravi. V primeru, ko pravna ali fizična oseba ne izpolnjuje tem zakonom predpisanih pogojev za odgovornega projektanta, »mora imeti takšna pravna ali fizična oseba takrat, ko opravlja dejavnost projektiranja, s pogodbo o zaposlitvi, s pogodbo o delu v skladu z obligacijskimi razmerji, preko kooperacije ali na drug način zagotovljeno sodelovanje ustreznega števila posameznikov,« ki izpolnjujejo z ZGO-1 predpisane pogoje za odgovornega projektanta.

ZGO-1 opredeljuje tudi odgovornega projektanta. To je posameznik, ki projektantu s prostorskimi akti, gradbenimi predpisi in pogoji pristojnih soglasodajalcev odgovarja za skladnost izdelanega načrta.

3.4 STRANSKI UDELEŽENCI

Oseba, ki izkaže pravni interes, ima pravico udeleževati se postopka. Oseba svoj pravni interes izkaže, ko zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih interesov³. Med stranskim udeležencem in upravno stvarjo, ki je predmet konkretnega upravnega postopka, mora obstajati določeno razmerje, to pa vzpostavlja materialni predpis. Iz materialnega predpisa izhaja tudi informacija, kdo ima lahko kakšno pravno korist v določeni upravni zadevi. V upravnem postopku stranski udeleženci niso stranke in prav tako nimajo enakega položaja, imajo pa enake pravice in dolžnosti kot stranka, če ni z zakonom določeno drugače. Svoje pravice in dolžnosti lahko uveljavljajo omejeno, le v obsegu, s katerim zagotavljajo varstvo svojih pravic.

Po ZUP je pravna korist neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. V svoji vlogi za vstop v postopke mora oseba, ki zahteva udeležbo v postopek, navesti, v čem je njen pravni interes. Pravna korist oziroma pravni interes je osebna korist stranskega udeleženca in ne splošna (javna) korist. Osebna korist je pravna in neposredna. Korist je neposredna, če gre za sedanjo korist v upravnem postopku, ne pa za morebitno ali bodočo korist, in osebna, ko se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja. Korist je pravna, če je povezana z zakonom ali drugim zakonitim predpisom. Pristojni organ mora po uradni dolžnosti med postopkom skrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, na katere pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba.

S področja določanje stranskih udeležencev je pomembna ustavna odločba številka U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011.

Stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, je samo investitor⁴. Po tej določbi osebe, ki zatrjujejo, da se v postopku odloča tudi o njihovi pravici, ne morejo sodelovati. V odločbi⁵ Ustavno sodišče ne potrjuje stališča Državnega zbora in Vlade RS. Državni zbor zatrjuje, da je možnost vključitve in sodelovanja dana širšemu krogu zainteresiranih oseb v postopku priprave in sprejema državnega prostorskega načrta in občinskega podrobnega prostorskega načrta. S tem imajo zainteresirane osebe možnost dajanja predlogov in pripomb, vendar jih pristojni organ ni zavezan sprejeti.

Ustavno sodišče navaja, da ni mogoče slediti trditvam Vlade in Državnega zbora, da je zakonodajalec iz postopkov izdaje gradbenega dovoljenja izključil določene zainteresirane osebe z namenom, da skrajša trajanje postopka. Nekateri postopki so trajali preko vseh razumnih meja (tudi) zaradi "nagajivosti mejašev" načrtovane gradnje. Poudarja, da mora organ, ki vodi postopek, na podlagi 7. člena ZUP, omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri tem pa mora skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Do šikanoznega

³ 1. odstavek 43. člen ZUP

⁴ 1. odstavek 62. člen ZGO-1

⁵ U-I-165/09-34 z dne 3.3.2011.

nasprotovanja stranskih udeležencev (mejašev), ki je presegalo njihov varovani pravni položaj, je lahko prihajalo samo tedaj, ko organ ni vodil postopka in ni uporabljal svojih pooblastil v skladu z ZUP. To pa ni zadosten razlog, da bi prihajalo do izključevanje oseb v postopkih, ki so nosilci pravno varovanih interesov.

Za gradnjo objekta na območju, ki se ne ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, imajo pravico udeležiti se postopka izdaje gradbenega dovoljenja kot stranski udeleženci (2. odstavek 62. člen ZGO-1):

- »lastniki zemljišč, na katerih je predvidena dovozna cesta in na katerih so predvideni komunalni priključki, prikazani v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja ter imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšni nepremičnini,
- lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšni nepremičnini, na kateri bo potekala gradnja in na katere sega območje za določitev strank
- in drugi subjekti, kot tako določa zakon.«

V že navedeni odločbi Ustavnega sodišča je sodišče zavzelo mnenje, da bi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja stranski udeleženci lahko varovali svoje pravice do ustreznih odmikov načrtovane gradnje od njegovega objekta, do gradnje, ki ne bo škodljivo vplivala na stabilnost njihovega objekta, do požarne varnosti, do protihrupne zaščite, do higienske in zdravstvene zaščite oziroma zaščite okolice, ipd. Po njihovi presoji pomeni takšna opredelitev stranskih udeležencev nedopustno izključevanje nekaterih oseb iz postopka, ki jim materialno pravo dopušča varovanje položaja, saj njihova pravica ne izhaja iz obstoja pravno varovanih interesov, ampak iz formalnih in na videz objektivnih pravil. Ujemanje kroga oseb, ki imajo pravno varovan interes, z osebami, ki jim je položaj stranskega udeleženca priznan na podlagi odločitve oziroma izhaja iz določitve območja za določitev strank, je s tem lahko samo naključje, kar pa ne sme biti zgolj naključje, saj gre za uresničevanje človekovih pravic. Tako bi lahko drugi odstavek 62. člena ZGO-1 osebam, ki imajo pravni interes, odvzel možnost učinkovitega varovanja pravnih koristi.

Ustavno sodišče je v omenjeni odločbi razveljavilo prvi in drugi odstavek 62. člena ter 74. b člena ZGO-1. Ko pride do razveljavitve materialnega prava zaradi odločbe Ustavnega sodišča, se upošteva Zakon o ustavnem sodišču, ki določa, da razveljavitev zakona oziroma njegove določbe začne veljati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi v uradnem glasilu. Razveljavljeno materialno pravo se ne uporablja v novih postopkih, ki so vloženi po datumu učinkovanja, v tekočih postopkih na prvi stopnji in v vseh postopkih, ki še niso bili pravnomočno končani (Kovač, 2011, str. 8-7)

Ustavno sodišče je podalo tudi navodila upravnim organom pri določanju stranskih udeležencev. O tem bodo morali odločati v skladu z ZUP in s materialnimi predpisi, ki priznavajo pravno korist osebam, ki izkažejo pravni interes. Upravni organ ne bo mogel izdati gradbenega dovoljenja po skrajšanem ugotovitvenem postopku, kot to določata ZGO-1, če bodo v postopku izdaje dovoljenja poleg investitorja sodelovali še stranski udeleženci.

Na podlagi ZGO-1 je s področja določanja strank v upravnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja sprejeta Uredba o določanju strank v postopku izdaj gradbenega dovoljenja (Uradni list RS, št. 37/2008, 57/2012-ZGO-1D). Upoštevati pa je potrebno odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011, ki določa, da se strank v postopku več ne določa na matematičen način, ampak je potrebno ugotavljati njen pravni interes, ki pa ni povezan z območjem za določitev strank. Uredbe sodišče ni razveljavilo, razveljavilo je le način določanja strank na njeni podlagi. Ministrstvo za okolje in prostor je izdalo obvestilo upravnim enotam o načinu uporabe uredbe. Upravni organ v ugotovitvenem postopku od projektanta ali investitorja ne sme zahtevati dopolnitve projektne dokumentacije, ki se nanaša na prikaz območja za določitev strank. Odgovornemu projektantu prav tako ni potrebno v vodilni mapi prikazati območja za določitev strank. V kolikor je že izdelan prikaz območja za določitev strank, dokumentacije ni potrebno spreminjati ali takega prikaza izločiti, uradna oseba ga v postopku izdaje gradbenega dovoljenja lahko uporabi kot eno od možnosti določanja strank.

4 POSAMEZNE FAZE IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENA

Za vsako gradnjo je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje. Pojem gradnje je natančneje opredeljen v 7. točki prvega odstavka 2. člena ZGO-1, in sicer, da je gradnja izvedba gradbenih in drugih del, ki obsega gradnjo novega objekta, rekonstrukcijo objekta, nadomestno gradnjo in odstranitev objekta. Zakon opredeljuje tudi pojem gradnje »novega objekta, ki je izvedba del, s katerimi se zgradi nov objekt oziroma se objekt nadzida ali dozida, s tem pa se spremeni njegov zunanji izgled.« Zakon določa tudi rekonstrukcijo objekta, ki jo opredeljuje kot »spremembo tehničnih značilnosti obstoječega objekta in prilagoditev objekta spremenjeni namembnosti ali spremenjenim potrebam oziroma izvedba del, s čimer se ne spremeni velikost, ampak le njegovi konstrukcijski elementi. Odstranitev objekta je izvedba del, s katerimi se objekt odstrani, razgradi ali poruši in vzpostavi prejšnje stanje.« Gradbeno dovoljenje je potrebno pridobiti tudi za spremembo namembnosti objekta.

4.1 VRSTE OBJEKTOV

Razvrstitev objektov med manj zahtevne, zahtevne, nezahtevne in enostavne določa Vlada z Uredbo o vrstah objektov glede zahtevnosti (Uradni list RS, št. 37/2088, 99/2008).

Od vrste objekta je odvisno, ali potrebuje gradbeno dovoljenje in postopek pridobivanja le-tega (Kovačič, 2008, str. 14).

ZGO-1 določa naslednje vrste objektov:

- **zahtevni objekt** je »objekt, v katerem se zadržuje večje število oseb, ali objekt, ki ima velike dimenzije, ali objekt, za katerega je vedno obvezna presoja vplivov na okolje po zakonu, ki ureja varstvo okolja, ali drug objekt, če je tako določeno s posebnimi predpisi; npr. Objekt, katerega seštevek prostornine vseh prostorov presega 5000 m³;«
- **manj zahtevni objekt** je objekt, ki ni uvrščen med nezahtevne, zahtevne ali enostavne objekte;
- **»nezahtevni«** objekt je konstrukcijsko manj zahteven objekt; npr. objekt za lastne potrebe;
- **enostavni objekt** je konstrukcijsko nezahteven objekt, ki ne potrebuje posebnega statičnega in gradbenotehničnega preverjanja, ki ni namenjen prebivanju in ni objekt z vplivi na okolje.«

Novost ZGO-1B je, da za gradnjo enostavnega objekta ni potrebno pridobiti gradbenega dovoljenja, gradnja pa mora biti v skladu s prostorskim aktom.

4.2 PROJEKTNÁ DOKUMENTACIJA

Projektna dokumentacija je zbirka gradbenih projektov, ki so namenjeni postavitvi objekta. V 2. členu ZGO-1 je projektna dokumentacija opredeljena kot »sistematično

urejen sestav načrtov oziroma tehničnih opisov in poročil, izračunov, risb in drugih prilog, s katerih se določijo lokacijske, funkcionalne, oblikovne in tehnične značilnosti nameravane in izvedene gradnje ter obsega idejno zasnovo, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo in projekt izvedenih del.« Preko projektne dokumentacije je zagotovljeno, da so vsi objekti zgrajeni v skladu z prostorskimi akti in da so zanesljivi ter evidentirani. Država te elemente nadzira že v času projektiranja in tudi v času gradnje.

Projektno dokumentacijo pa podrobneje ureja Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/2008), ki vsak element podrobneje razčleni. Vrste projektne dokumentacije so:

- Idejna zasnova (IDZ),
- Idejni projekt (IDP),
- Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD),
- Projekt za izvedbo (PZI),
- Projekt izvedbenih del (PID).

V 35. členu ZGO-1 je določena **idejna zasnova**, ki je »grafični prikaz in opis načrtovane gradnje, na podlagi katerega soglasodajalec navede projektne pogoje, če je idejna zasnova predvidena za pridobitev soglasja za priključitev, pa mora vsebovati tudi podatke, potrebne za izdajo tega soglasja.« Pravilnik o projektni dokumentaciji pa določa, da je namen IDZ pridobiti projektne pogoje oziroma soglasja za priključitev pristojnih soglasodajalcev. Vodilna mapa, ki je del IDZ, mora vsebovati:

- popis zemljiških parcel, na katerih je predvidena gradnja,
- navedbo veljavnega prostorskega akta, ki določa rešitve oziroma pogoje za gradnjo,
- opis obstoječega in predvidenega stanja,
- popis varovanih območji in varovalnih pasov z navedbo soglasodajalcev,
- popis predvidenih priključkov na infrastrukturo
- grafični prikaz lege objekta na zemljišču, tako da je razvidna njegova tlorisna velikost in odmiki od sosednjih zemljišč, sosednjih objektov ter varovanih območji in varovalnih pasov,
- grafični prikaz značilnih prereзов (profilov).

Del projektne dokumentacije je tudi **idejni projekt (IDP)**, ki je sistematično urejen sestav načrtov, na podlagi katerih je investitorju omogočeno, da se odloči o najustreznejši varianti nameravane gradnje. Namen IDP je izbor najustreznejše variante nameravanega objekta oziroma načina izvedbe del, ki se izdelava le, če je tako določeno s posebnimi predpisi ali če to izrecno pisno zahteva investitor.

V Pravilniku o projektni dokumentaciji je najbolj podrobno predstavljen **projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja** (PGD), katerega namen je pridobitev gradbenega dovoljenja. Po ZGO-1 je sistematično urejen sestav načrtov, na podlagi katerih je

pristojnemu organu omogočeno, da presodi vse okoliščine, pomembne za izdajo gradbenega dovoljenja.

Sestavni del vodilne mape tega projekta so izpolnjeni izkazi: izkaz požarne varnosti stavbe, izkaz energijskih karakteristik prezračevanja stavbe in izkaz toplotnih karakteristik stavbe⁶.

ZGO-1 določa tudi **projekt za izvedbo** (PZI), ki je projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, dopolnjen s podrobnimi načrti, na podlagi katerih se v skladu s pogoji iz gradbenega dovoljenja gradnja lahko izvede. Pravilnik namena tega projekta ne določa.

Projekt izvedbenih del je del upravnega postopka, in sicer pridobitev uporabnega dovoljenja. Po 35. členu ZGO-1 je PID »projekt za izvedbo, dopolnjen s prikazom vseh morebitnih odstopanj izvedenih del od projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in projekta za izvedbo.«

4.3 ZAČETEK POSTOPKA, VLOŽITEV ZAHTEVKA IN PREIZKUS POPOLNOSTI VLOGE

Upravni postopek se vedno uvede oziroma začne na pobudo, ki jo lahko da organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi, ali pa stranka. Postopke se začne po uradni dolžnosti, ko ga sproži pristojni organ. Namen postopka po uradni dolžnosti je varstvo javne koristi, ki se začne, če tako določa zakon ali če na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja ugotovi, da je potrebno začeti upravni postopek varstvo javne koristi. V primerih, ko se postopek začne po uradni dolžnosti, bo stranki naložena in povečana kakšna obveznost oziroma ukinjena ali zmanjšana kakšna pravica (Adrojna in Kerševan, 2006, str. 276-277).

Če se upravni postopek začne na zahtevo stranke, mora biti za začetek postopka podan predlog ali zahteva stranke. Upravni postope se na zahtevo stranke začne, če tako določajo predpisi ali če to izhaja iz narave stvari.

Upravni postopek izdaje gradbenega dovoljenja se začne samo na zahtevo stranke. Vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja vloži pri pristojnem upravnem organu investitor ali po 53. členu ZUP njegov pooblaščenec.

Vloga za izdajo mora imeti vse sestavine, ki jih določata ZUP in ZGO-1. Če vloga predpisanih sestavin nima, gre za nepopolno vlogo, ki jo mora investitor dopolniti. Odločanje na podlagi nepopolne vloge je bistvena kršitev pravil postopka. Upravni organ mora v primeru nepopolne vloge v skladu s 67. člena ZUP v petih delovnih dneh od vložitve vloge zahtevati, da vložnik vlogo dopolni. Uradna oseba vložnika pozove k dopolnitvi vloge, ta poziv se vroči osebno, saj od njegove vročitve začne teči rok, ki ga je določila uradna oseba za dopolnitev vloge. V pozivu je potrebno jasno navesti, v čem je vloga pomanjkljiva in s čim se naj dopolni. V pozivu je prav tako jasno navedeno, kako bo

⁶ 19. člen Pravilnika o projektni dokumentaciji

organ ravnal v primeru, če vložnik v predpisanem roku ne bo dopolnil vloge. Organ vlogo, ki ni bila dopolnjena v predpisanem roku, zavrže.

V zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja »morajo biti navedeni podatki o parcelni številki in katastrski občini zemljišča z nameravano gradnjo in zemljišči, po katerih bodo potekali priključki na infrastrukturo, če se objekt nanjo priključuje (54. člen ZGO-1).« Zahtevi morata biti priložena dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in druge listine, če tako določa zakon. Sestavni del zahtevka je dokazilo o pravici graditi v primeru, da ta ni vpisana v zemljiško knjigo.

4.3.1 DOKAZILO O PRAVICI GRADNJE

ZGO-1 v drugem odstavku 2. člena opredeljuje dokazilo o pravici graditi kot »dokazilo o lastninski ali drugi stvarni pravici, na podlagi katere lahko investitor na določenem zemljišču oziroma objektu izvaja gradnjo.«

Po 56. členu ZGO-1 se kot dokazilo o pravici graditi šteje:

- »izpisek iz zemljiške knjige iz katerega izhaja, da ima investitor na določeni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo pravico, ki mu omogoča gradnjo,
- notarsko overjena pogodba z dokazilom o vložitvi predloga za vpis pogodbe o pridobitvi lastninske ali kakšne druge pravice na določeni nepremičnini v zemljiško knjigo, ki investitorju dovoljuje gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini,
- pravnomočna sodna ali upravna odločba, ki izkazuje pravico graditi oziroma izvajati dela na nepremičnini, ali
- druga listina, ki v skladu z zakonom izkazuje pravico graditi oziroma izvajati dela na določeni nepremičnini.«

Upravno sodišče RS je v sodbi št. III U 186/2010 z dne 19. 5. 2010 zavrnilo tožbo. V tej zadevi je upravna enota zavrnila investitorjevo zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Vloga za izdajo dovoljenja je bila nepopolna, zato je bil investitor pozvan, da jo dopolni z dokazilom o pravici graditi, tega pa v določenem roku ni storil. Investitor se je skliceval na drugi odstavek 271. člena Stvarnopravnega zakonika. Sodišče je v tem primeru tožbo zavrnilo in ugotovilo, da investitor ob vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja za legalizacijo in dokončanje gradnje ni predložil nobenega dokazila iz 56. člena ZGO-1 o pravici graditi.

4.3.2 KOMUNALNI PRISPEVEK

Komunalni prispevek je po določbah 79. člena ZPNačrt plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme, ki ga zavezanec plača občini. V višini komunalnega prispevka niso vključeni stroški vzdrževanja komunalne opreme. Po tretjem odstavku 79. člena ZPNačrt se del »komunalnega prispevka za posamezno vrsto komunalne opreme odmeri le, če se stavbno zemljišče nahaja v obračunanem območju te vrste komunalne opreme. S plačilom komunalnega prispevka se zavezancu zagotavlja priključitev na že zgrajeno komunalno opremo oziroma da bo ta zgrajena v roku in obsegu, kot to določa program opremljanja.«

S plačilom komunalnega prispevka so poravnani vsi stroški priključevanja objekta na komunalno opremo, razen gradnje tistih delov priključkov, ki so v zasebni lasti.

Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je po 80. členu ZPNačrt investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na komunalno opremo ali ki povečuje neto tlorisno površino objekta ali spreminja njegovo namembnost. V ZUreP-1 je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka opredeljen v 144. členu, po katerem je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture ali ki povečuje priključno moč obstoječih priključkov.

Po ZPNačrt je komunalni prispevek odmeri v primeru:

- Kadar se komunalni prispevek odmerja za potrebe gradnje, ga odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca ali ko od upravne enote v zavezančevem imenu prejme obvestilo o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja. Rok za izdajo odločbe je 15 dni, o izdani odločbi pa občina obvesti tudi upravno enoto (šesti odstavek 79. člena) ali
- Kadar se komunalni prispevek odmerja zaradi izboljšanja opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo, izda pristojni organ občinske uprave odločbo po uradni dolžnosti (sedmi odstavek 79. člena).

V obeh primerih se komunalni prispevek odmeri z odločbo, ki jo izda pristojni upravni organ občinske uprave. Pri izdaji odločbe se uporablja ZUP, ZPNačrt pa ureja le določena vprašanja (Štravs in dr., 2010, str. 135).

V sodbi št. II U 131/2009 z dne 23. 11. 2010 je Upravno sodišče RS zavzelo mnenje, »...da je za odmero komunalnega prispevka, razen pravne podlage odločilnega pomena, kako je gradnja opredeljena v projektni dokumentaciji. Ker pri obravnavanem objektu ne gre za spremembo namembnosti že obstoječega objekta ali za rekonstrukcijo objekta, temveč za izgradnjo novega objekta, za katerega je moral tožnik pridobiti tudi novo gradbeno dovoljenje, je tožnik zavezanec za plačilo komunalnega prispevka...«

4.4 UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK

Po ZUP je potrebno pred izdajo odločbe ugotoviti vsa dejanska stanja in okoliščine, ki so pomembne za odločitev. Med postopkom je potrebno strankam omogočiti, da uveljavijo in zaščitijo svoje pravice in pravne koristi. Ugotovitveni postopek se lahko izvede v skrajšanem postopku ali v posebnem ugotovitvenem postopku.

Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko pristojni upravni organ odloči o zadevi (144. člen ZUP):

- »če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana;

- če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi;
- če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev ali okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo, in so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi;
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana.«

Ko se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, ni zaslišanja strank, ni ustne obravnave, ne izvajajo se dokazi s pričami, izvedenci in ogledi. ZUP v 167. členu določa, da v vseh primerih ni potrebno zaslišanje stranke, za navedeno v 3. in 4. točki pa zadošča, da se dejansko stanje ugotovi samo z verjetnostjo in se ne izvaja dokazni postopek po pravilih določenih z zakonom.

ZGO-1 kot specialni predpis določa, da se gradbena dovoljenja izdajajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, razen če ni s posebnim zakonom določeno drugače. ZGO-1 določa tudi druge možnosti, ko se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, in sicer gradbeno dovoljenje za gradnjo manj zahtevnega objekta, ki je načrtovan na območju, ki se ureja z občinskim prostorskim načrtom in izpolnjuje naslednje pogoje:

- da se pridobiva gradbeno dovoljenje za stanovanjsko stavbo, ki ima pritličje in največ tri nadstropja z mansardo,
- da območje za določitev strank ne sega preko meje parcel, na katerih je predvidena gradnja in
- da je iz prikaza komunalnih priključkov in projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja razvidno, da ti priključki ne potekajo po sosednjih zemljiščih.

V skrajšanem ugotovitvenem postopku se lahko izda gradbeno dovoljenje tudi za rekonstrukcijo stanovanjske stavbe ali za spremembo namembnosti. Ko investitor zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja priloži notarsko overjena soglasja takšnega števila etažnih lastnikov, kot ga določajo predpisi o stanovanjskih razmerjih, ki se strinjajo z gradnjo.

V tem delu je potrebno omeniti odločbo Ustavnega sodišče U-I-165/09, s katero so bili razveljavljeni prvi in drugi odstavek 62. člena ter 74. b člen ZGO-1, ki se nanašajo na opredelitev stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Upravni organi bodo morali v skladu z razveljavitvijo teh določb odločati v skladu z določbami ZUP, ki določajo pravno korist oseb, ki izkažejo pravni interes za sodelovanje v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. V takih primerih se lahko zgodi, da upravni organ ne bo mogel izdati gradbenega dovoljenja po skrajšanem ugotovitvenem postopku, ker bodo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt, ki se nahaja na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom ali za

nezahtevni objekt poleg investitorja udeleženi tudi stranski udeleženci (Koselj in dr., 2012, 194).

Poseben ugotovitveni postopek se izvede v vseh primerih, razen tedaj, ko je z zakonom določeno, da se izvede skrajšani ugotovitveni postopek (primeri iz 144. člena ZUP). »Poseben ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari. Strankam se da v posebnem ugotovitvenem postopku možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.«

Uradna oseba, ki vodi postopek, določa kraj, vrsto, roke, način in čas ugotovitvenih in dokaznih dejanja. Določa in izdaja naloge za njihovo izvršitev, katera dejanja v postopku naj se opravijo, določa vrstni red posameznih dejanj ter časovne roke, če slednji niso predpisani z zakonom, ustne obravnave oziroma zaslišanja in vse, kar je v zvezi s tem potrebno. Odloča, katere dokaze in s katerimi dokazili je treba izvesti ter odloča o vseh predlogih in izjavah udeležencev postopka (145. člen ZUP).

ZUP določa (146. člen), da mora pristojna uradna oseba, ki vodi postopek, stranki na ustni obravnavi ali izven ustne obravnave pisno oziroma ustno na zapisnik omogočiti:

- da se izjavi o vseh okoliščinah in dejstvih;
- da se izjavi o predlogih in dokazih;
- da sodeluje pri izvedbi dokazov;
- da zastavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem ter
- da se seznani z uspehom dokazovanja in se o tem tudi izjavi.

Pred izdajo odločbe mora pristojni upravni organ dati stranki možnosti, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba, pred tem odločba ne sme biti izdana. Glavna značilnost posebnega ugotovitvenega postopka je zaslišanje stranke oziroma pravica stranke, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev organa.

V postopku pridobitve gradbenega dovoljenja se uporablja poseben ugotovitveni postopek na območjih, ki so urejena s občinskim prostorskim načrtom.

V ugotovitvenem postopku lahko uradna oseba naleti na predhodno vprašanje, ki je samostojna pravna celota, brez njegove rešitve pa ni mogoče odločiti. Za razrešitev predhodnega vprašanja je pristojen organ, ki postopke vodi ali pa je pristojno sodišče oziroma drug organ.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je najpogostejše prehodno vprašanje lastniška pravica investitorja na območju nameravane gradnje in pravica služnosti (Gruden in Kovač, 2007, str. 56).

V 164. členu ZUP je določano, da se dejstva, na osnovi katerih se izda odločba, ugotovijo z dokazi. Kot dokaz se uporablja zlasti priče, listine, izjave strank ogleda in izvedence.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja se kot dokazno sredstvo najpogosteje uporabijo listine in ogledi. Na primer kataster pri geodetski upravi, izpiski iz zemljiške knjige oziroma neposredni vpogled v podatke na podlagi 139. člena ZUP, ki uradni osebi dovoljuje pridobivanja podatkov o stranki iz uradnih evidenc za potrebe ugotavljanja dejanskega stanja (Gruden in Kovač, 2007, str. 56).

4.5 TRAJANJE POSTOPKA IN ROKI ZA IZDAJO

ZUP predpisuje v 222. členu dva roka za izdajo odločbe, ki sta odvisna od tega, ali je potrebno pred izdajo odločbe uvesti posebni ugotovitveni postopek ali ne.

Kadar pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu. Po prejemu popolne vloge za začetek postopka začne teči rok za izdajo odločbe.

V primerih, ko je potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih od dne prejema popolne vloge.

V primeru molka organa, če pristojni organ, zoper katerega odločbo je dovoljena pritožba, ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen (222.člen).

4.5.1 RAZISKAVA POVPREČEN ČAS IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA V IZBRANIH UPRAVNIH ENOTAH

Raziskavo povprečnega časa izdaje gradbenega dovoljenja sem se odločila narediti v bližnjih upravnih enotah, in sicer v upravni enoti Ljutomer, Murska Sobota, Gornja Radgona, Ormož in Lendava.

Tabela 1: Povprečen čas reševanje za leto 2011

Upravna enota	Število rešenih zadev z oddelka za okolje in prostor	Povprečen čas reševanja zadev z oddelka za okolje in prostor, od dne popolnosti vloge do vročitve
Ljutomer	396	13, 24
Murska Sobota	2207	22, 87
Gornja Radgona	461	15, 56
Ormož	230	15
Lendava	289	27, 56

Vir: Upravne enote 2012

Na upravni enoti Ljutomer vodijo statistiko o povprečnem času reševanja vseh zadev od popolne vloge do vročitve, ki je za leto 2011 13, 24 dni. Skupno so v letu 2011 prejeli 411 zadev, od tega so uspešno rešili 396 zadev.

Na upravni enoti Murska Sobota vodijo statistiko povprečnega časa reševanja zadev področja okolja in prostora od popolne vloge do vročitve, ki je za leto 2011 22, 87 dni. V letu 2011 so reševali skupno 2207 zadev na področju okolja in prostora.

Na upravni enoti Gornja Radgona sem pridobila podatke o povprečnem času reševanju vseh zadev s področja okolja in prostora od popolne vloge do vročitve vloge za leto 2011, ki je 15,56 dni. V letu 2011 so skupno rešili 461 zadev.

Upravna enota Ormož je v letu 2011 na oddelku za okolje in prostor rešila 230 zadev s povprečnim časom reševanja, od popolne vloge do vročitve odločbe, 15, 56 dni.

Na upravni enoti Lendava sem pridobila podatke za leto 2011 o povprečnem času reševanju vseh zadev s področja okolja in prostora od popolne vloge do vročitve vloge, ki je 27, 56 dni. V letu 2011 so skupno rešili 289 zadev.

Raziskovane upravne enote ne presegajo z zakonom (ZUP) določenega roka za rešitev upravnih zadev. Rok za izdajo odločbe začne teči od popolnosti vloge in je odvisen od tega, ali se vodi skrajšani ali poseben ugotovitveni postopek. Na vseh upravnih enotah so mi zatrili, da ne vodijo statistike o povprečnem času od dne vložitve vloge do njene popolnosti oziroma od vložitve vloge do izdaje odločbe. Na upravnih enotah pa opozarjajo tudi na problem, da je večina vlog za izdajo gradbenega dovoljenja nepopolnih, tu gre predvsem za nepopolno projektno dokumentacijo. Dopolnitev pa je odvisna od samega investitorja, ki zaproša za gradbeno dovoljenje, posledično se celoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja lahko zelo zavleče.

4.6 IZDAJA, VROČITEV IN VELJAVNOST GRADBENEGA DOVOLJENJA

4.6.1 IZDAJA

V upravnem postopku se konča z izdanim konkretni upravnim aktom, odločbo, s katerim upravni organ odloči o kakšni obveznosti, pravici ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe. Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku pristojna uradna oseba na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju, rezultat tega pa je odločba (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 485-486).

Izdaja gradbenega dovoljenja je upravni postopek, v katerem se preverja, ali je nameravana gradnja v skladu z veljavnimi predpisi. Pri izdaji upravni organ preverja predvsem pogoje iz 66. člena ZGO-1:

- »ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom,
- ali je projekt izdelala pravna oziroma fizična oseba, ki je med izdelavo projekta izpolnjevala z zakonom predpisane pogoje za projektanta,
- ali so k predvideni gradnji pridobljena vsa predpisana soglasja,
- ali ima projekt predpisane sestavine in ali je bila opravljena revizija projektne dokumentacije, kadar je to predpisano,

- ali so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani oziroma so na drug zakonit način izpolnjene investitorjeve obveznosti,
- ali ima investitor pravico graditi in
- ali iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da bo zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta.«

Gradbeno dovoljenje pomeni tehnično, funkcionalno ali tehnološko celoto in se izda za celoten objekt ali pa za njegov del.

Ker gre pri izdaji gradbenega dovoljenja za upravno odločbo, mora imeti sestavne dele, ki jih določa ZUP v 210. členu. Pisna odločba obsega:

- uvod,
- naziv,
- izrek (dispozitiv),
- obrazložitev,
- pouk o pravnem sredstvu,
- podpis uradne osebe,
- žig organa ali elektronski podpis uradne osebe in organa;

V uvodu gradbenega dovoljenja mora med drugim pristojni upravni organ navesti pravni predpis o pristojnosti, ki je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja 24. člen ZGO-1. V primeru, ko gre za objekte državnega pomena in dovoljenje izda ministrstvo, je v uvodu potrebno navesti tudi Uredbo o klasifikaciji objektov. V uvodu se tako ne navaja ZUP kot podlage za odločanje (Koselj in dr., 2012, str. 265).

Za izrek gradbenega dovoljenja velja, da se uporablja 68. člen ZGO-1. Izrek gradbenega dovoljenja mora vsebovati:

- podatek o predmetu gradbenega dovoljenja,
- zahtevnosti gradnje (manj zahtevni objekt, zahtevni objekt),
- podatek o razvrstitvi objekta in njegovih delov glede na namen po enotni klasifikaciji vrst objektov,
- navedbo parcelnih števil in katastrske občine,
- navedbo odmkov nameravane gradnje od meje sosednjih zemljišč,
- navedbo dimenzij oziroma gabaritov in pri stavbah navedbo.

V izreku mora biti navedeno tudi, da je določen projekt sestavni del gradbenega dovoljenja, če zakon določa, pa so lahko sestavni del tudi druge listine. V izrek spada tudi čas veljavnosti gradbenega dovoljenja⁷, podatki o stroških postopka⁸, opozorilo, da investitor lahko začne z gradnjo, ko je dovoljenje pravnomočno, na lastno odgovornost pa že po dokončnosti gradbenega dovoljenja. Izrek mora biti jasen, saj le ta postane izvršljiv. Pogoji, ki so zapisani v izreku, so zavezujoči za investitorja in jih mora pri gradnji upoštevati in izpolnjevati.

⁷ 71. člen ZGO-1

⁸ Peti odstavek 213. člen ZUP

V sodbi Vrhovnega sodišča RS št. I Up 1124/2004 z dne 10. 7. 2008 je sodišče potrdilo, da so pogoji, navedeni v izreku odločbe, za investitorja zavezujoči po predhodni predložitvi presoje vpliva hrupa na okolje izdelovalca Z. d.o.o., katerega ugotovitev je, da v dnevnem času in pri zaprtih vratih opravljanje predvidenih dejavnosti ne bo prekomerno obremenjevalo okolja. Navedena pogoja sta del izreka izpodbijane odločbe in sta za investitorja zavezujoča.

4.6.2 VROČANJE

Gradbeno dovoljenje se vroča po pravilih, ki jih določa ZUP. Vroča se investitorju in stranskim udeležencem osebno z vročilnico. Osebna vročitev je pomembna, saj od vročitve začnejo teči roki za možnost pritožbe, nastop pravnomočnosti in dokončnosti gradbenega dovoljenja.

Z gradnjo objekta investitor lahko začne po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, na lastno odgovornost pa že po dokončnosti. Gradbeno dovoljenje se vroči tudi vsem pristojnim soglasodajalcem, ki so v postopku pristojnemu upravnemu organu dali soglasje in pa pristojnemu gradbenemu inšpektorju. Gradbeno dovoljenje se pošlje tudi tistim soglasodajalcem, ki soglasja izrecno niso dali, se pa zaradi molka organa šteje, da so soglasje dali. Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja se skupaj z odločbo vroča le investitorju, ostalim strankam v postopku pa ne⁹. Breznik v komentarju 69. člena ZGO-1 ugotavlja, da je takšna ureditev lahko sporna, saj investitorja postavlja v neenak položaj v primerjavi s ostalimi udeleženci postopka glede na njihovo možnost za uveljavljanje pravnih sredstev.

4.6.3 VELJAVNOST IN SPREMEMBA

Gradbeno dovoljenje ima z 71. členom ZGO-1 časovno omejeno veljavnost. ZGO-1 s tem vnaša posebnost ureditve upravnega postopka, ki je ZUP pa predvideva. Pravice, ki so podeljene z odločbo oziroma naložene obveznosti, ZUP časovno ne omejuje. Gradbeno dovoljenje praviloma nima časovne omejitve, če investitor začne graditi:

- v primeru zahtevnega objekta: v treh letih po njegovi pravnomočnosti;
- v primeru manj zahtevnega objekta: v dveh letih po njegovi pravnomočnosti;
- v primeru spremembe namembnosti: v enem letu po njegovi pravnomočnosti.

Po takšni ureditvi sicer ni jasno, kateri je tisti trenutek, ko štejemo, da investitor začne z gradnjo. Najverjetneje se za začetek šteje zakoličevanje objekta, za kar mora izvajalec poskrbeti pred začetkom gradnje. Posledica takšne ureditve so lahko nedokončani objekti ter s tem neurejenost in enotnost prostora (Koselj in dr., 2012, str. 288)

ZGO-1 v drugem odstavku 71. člena določa, da spremembe izvedbenih prostorskih aktov ali dopolnitve oziroma nadomestitve z novimi izvedbenimi prostorskimi akti ne morejo vplivati na veljavnost gradbenega dovoljenja, v primeru, da bi se v času veljavnosti

⁹ 69. člen ZGO-1

gradbenega dovoljenja za območje, na katerem je nepremičnina, ki je predmet gradbenega dovoljenja, ti spremenili.

V 72. členu ZGO-1 določa možnost podaljšanja gradbenega dovoljenja. Na zahtevo investitorja je možno podaljšati gradbeno dovoljenje, in sicer »največkrat dvakrat in skupaj največ za dve leti. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve podaljša veljavnost gradbenega dovoljenja z odločbo, ki jo izda v skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank. Gradbeno dovoljenje se lahko podaljša, če ni v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom, ki velja v času izdaje te odločbe.« (72. člen ZGO-1)

Pri odločanju o zahtevi za podaljšanje veljavnosti gradbenega dovoljenja mora upravni organ preveriti:

- ali je gradbeno dovoljenje še veljavno,
- ali je izpolnjen časovni okvir (še ni bilo dvakrat podaljšano in skupno ni preteklo več kot dve leti od prvega podaljšanja),
- ali je gradbeno dovoljenje še vedno v skladu s prostorskim aktom (Koselj in dr., 2012, str. 289).

ZGO-1 v 73. členu dopušča možnost spremembe gradbenega dovoljenja. Investitor lahko vloži zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja samo v času njegove veljavnosti. Sprememba gradbenega dovoljenja ne vpliva na čas njegove veljavnosti. Zakon omogoča spremembo v sami gradnji in spremembo investitorja. Investitor, ki mu je bilo izdano gradbeno dovoljenje, lahko pred začetkom gradnje ali med gradnjo prenese pravico graditi na drugo osebo in s tem spremeniti gradbeno dovoljenje. Novi investitor mora zahtevi za spremembo predložiti dokazilo o pravici graditi. Gradbeno dovoljenje se v tem primeru spremeni po skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank.

Postopek je drugačen, če je prišlo do sprememb v samem načinu gradnje. Zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja mora vložiti investitor, če se po izdaji pravnomočnega gradbenega dovoljenja projekt za izvedbo tako spremeni, da pomeni to za objekt spremembe pogojev, določenih z dovoljenjem. V tem primeru se gradbeno dovoljenje lahko spremeni samo po enakem postopku, kot je bilo to dovoljenje izdano. Nova odločba, ki deloma nadomesti gradbeno dovoljenje, se omeji na predlagane spremembe, če zaradi predlaganih sprememb, ki vplivajo na lokacijske pogoje, ni potrebno izdati novega gradbenega dovoljenja.

Upravno sodišče RS je v sodbi št. 1084/2008 z dne 13. 11. 2008 zavrnilo tožbo in s tem potrdilo odločitev drugostopenjskega organa, ki je odpravil odločbo prve stopnje in zahtevke za izdajo gradbenega dovoljenja za legalizacijo dela objekta, ki presega gradnjo po gradbenem dovoljenju št. ... z dne 3. 6. 1989. Sodišče ugotavlja da se citirano gradbeno dovoljenje nanaša na povsem drugačen objekt, ki je v celoti vključen v obstoječi objekt in ga zato ni mogoče obravnavati ločeno kot zaključeno funkcionalno, tehnološko ali tehnično celoto, ki bi se jo dalo samostojno izkoriščati. Investitorja pa prav tako nista upoštevala izdanega gradbenega dovoljenja in sta presegla dovoljene dimenzije objekta. Z zgraditvijo spornega objekta, ki ga želita tožnika legalizirati, so se bistveno spremenili

lokacijski pogoji v primerjavi z gradnjo, ki je bila dovoljena z gradbenim dovoljenjem iz leta 1989, saj objekt ni ustreznih dimenzij. Lokacijski pogoji se ne bi spremenili, če bi npr. investitorja v objektu spremenila zgolj notranji razpored prostorov. Ker gre za spremembo lokacijskih pogojev, ni mogoče izdati spremenjenega gradbenega dovoljenja. Iz navedenega je možno izdati le gradbeno dovoljenje za celoten objekt, če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa prostorski izvedbeni akt.

4.6.4 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST

Gre za ene izmed temeljnih pojmov upravnega postopka, ki jih podrobneje ureja ZUP. ZGO-1 pa na njih veže pravne posledice, ki nastanejo ob izpolnitvi teh pogojev. ZGO-1 določa, da se gradnja objekta lahko začne s pravnomočnostjo gradbenega dovoljenja, na lastno odgovornost pa lahko investitor začne gradnjo že po dokončnosti.

Odločba postane dokončna, ko je več ni mogoče izpodbijati s pritožbo (224. člen ZUP). Z dokončnostjo odločbe lahko stranka začne uveljavljati pravico, če področni zakon ne določa drugače. Izvršljivost odločbe je po ZUP vezana na dokončnost, razen v primerih, ko področni zakon določa drugače. ZGO-1 drugače ureja izvršljivost kot ZUP. V 3. členu ZGO-1 določa, da se gradnja objekta lahko začne po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, na lastno odgovornost pa lahko investitor začne gradnjo že po dokončnosti odločbe.

Izvršljivost odločbe običajno nastopi z dokončnostjo, ob nesuspenzivnosti pritožbe pred njo, lahko pa tudi s pravnomočnostjo, če tako določa poseben zakon. Odločbo, ki je že dokončna, se lahko izpodbija v upravnem sporu (Jerovšek in dr. 2004, str. 627).

Gradbeno dovoljenje postane dokončno naslednjih primerih:

- ko je bila pritožba zoper gradbeno dovoljenje vložena prepozno ali jo je vložila neupravičena oseba,
- vložena ni bila nobene pritožba,
- pritožbi se odpovejo vsi potencialni pritožniki,
- zoper gradbeno dovoljenje bila vložena pritožba, vendar jo je drugostopenjski organ zavrnil oziroma zavrgel,
- če ni dovoljena pritožba, ker jo je izdal drugostopenjski organ in je s tem dovoljen le upravni spor.

ZUP v 225. členu opredeljuje pravnomočnost odločbe. Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, stranki pa so z njo prizna določena pravica oziroma se ji naloži obveznost. Pravnomočnost praviloma sledi dokončnosti odločbe.

4.7 PRAVNA SREDSTVA ZOPER IZDANO GRADBENO DOVOLJENJE

V upravnem postopku poznamo redna in izredna pravna sredstva, ki jih določa ZUP. Raba pravnih sredstev je vezana na pogoje in razloge določenih v ZUP. ZGO-1 ne določa nobenega drugega pravnega sredstva, kot tiste, ki so že določeni v ZUP. Redno pravno sredstvo je pritožba, izredna so pa obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v

zvezi z upravnim sporom, odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev in ničnost odločbe.

4.7.1 REDNA PRAVNA SREDSTVA

V upravnem postopku ima po 13. členu ZUP stranka v postopku pravico do pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji. Pravico do pritožbe ima tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi v enakem roku kot stranka. ZUP določa rok za pritožbo 15 dni po vročitvi odločbe. Področni zakon ZGO-1 pa predpisuje, da je zoper odločbo, ki jo izda pristojni upravni organ za gradbene zadeve, dovoljena pritožba in sicer v osmih dneh po njeni vročitvi.

Z namenom pospešiti postopek izdaje gradbenega dovoljenja ZGO-1 predpisuje možnost odpovedi pravici do pritožbe in upravnega spora. Tej pravici se lahko odpovejo posamezne ali vse stranke v postopku po vročitvi gradbenega dovoljenja ustno ali pisno na zapisnik pri pristojnem upravnem organu zadeve. Z dnem, ko se pravici do pritožbe odpove zadnja stranka, odločba postane pravnomočna.

Pritožbeni razlogi, ki se uveljavljajo v pritožbenem postopku, so določeni v 237. členu ZUP, in so:

- če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen;
- če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno;
- če je odločbo izdal nepristojni organ;
- če so podane kršitve pravil postopka¹⁰.

Za bistveno kršitev pravil upravnega postopka se šteje:

- »če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ;
- če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena tega zakona, ali je nastopal nekdo, ki ne bi mogel biti stranka;
- če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe;
- če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila;
- če so bile kršene določbe tega zakona o uporabi jezika v postopku;
- če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena;
- če se odločbe ne da preizkusiti.« (237. člen ZUP)

Organ druge stopnje, ki je praviloma pristojen za odločanje o pritožbi, preizkusi upravno odločbo prve stopnje v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil

¹⁰ 237. člen ZUP

prekršen materialni zakon¹¹. Upravni organ druge stopnje po uradni dolžnosti ugotavlja, ali so izpolnjeni vsi pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja po 66. členu ZGO-1, in preverja vse pritožbene razloge po 237. členu ZUP.

Drugostopenjski organ lahko pri reševanju pritožbe sprejme naslednje odločitve:

- pritožbo zavrne (248. člen ZUP) ali zavrže (246. člen ZUP),
- odločbo prve stopnje odpravi in sam reši zadevo (252. člen ZUP),
- odločbo odpravi in vrne zadevo organu prve stopnje v ponosni postopek (tretji odstavek 251. člena ZUP),
- odločbo prve stopnje spremeni, tako da jo odpravi in zadevo reši drugače (prvi odstavek 252. in 253. člen ZUP),
- odločbo odpravi in pošlje v reševanje pristojnemu organu (250. člen ZUP),
- odločbo izreče za nično (249. člen ZUP); (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 560-561).

4.7.2 Izredna pravna sredstva

Ko je upravni postopek končan oziroma je odločba postala dokončna (lahko tudi pravnomočna), se lahko uporablja izredna pravna sredstva. Izredna pravna sredstva dajejo prednost načelu zakonitosti pred pravnomočnostjo. V okviru pritožbe kot rednega pravnega sredstva oziroma v okviru upravnega spora se zakonitost dokončnih odločb več ne preverja. V upravnem postopku je podana možnost posredovanja v nezakonite odločbe v okviru izrednih pravnih sredstev. Saj bi bilo s stališča zakonitosti nesprejemljivo, da v primerih, ko odločba vsebuje nezakonitost in nepravilnost, tega ne bi bilo mogoče odpraviti s pravnim redom. Izredna pravna sredstva se lahko uporabljajo samo ob posebnih pogojih, ki jih določa zakon (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 580).

4.7.2.1 Obnova postopka

Najpogostejše uporabljeno izredno pravno sredstvo je v praksi obnova postopka pri čimer gre za ponovno izvedbo postopka, ki je bil že končan z izdajo dokončne odločbe. ZUP predpisuje razloge za obnovitev postopka:

- ko se izve za nova dejstva ali se najde ali pridobi možnost uporabiti nove dokaze, ki bi lahko pripeljali do drugačne odločitve, če bi bila ta dejstva uporabljeni v prejšnjem postopku;
- ko je bila odločba izdana na temelju ponarejene listine ali krive izpovedbe priče ali izvedenca;
- ko odločba temelji na sodbi, ki je bila pozneje pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena;
- ko odločba temelji na kakšnem predhodnem vprašanju, ki ga je pristojni organ pozneje rešil drugače;
- ko odločba temelji na neresničnih navedbah stranke;

¹¹ 247. člen ZUP

- ko je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti po zakonu izločena;
- ko je odločba izdala s strani uradna oseba pristojnega organa, ki je ni imela pravice izdati.

Najpogostejši razlog za obnovo postopka za izdajo gradbenega dovoljenja je razlog iz 9. točke 260. člena ZUP, drugi najpogostejši so tudi t.i. nova dejstva ali novi dokazi, razlog iz 1. točke 260. člena ZUP.

ZUP za obnovo postopka določa objektivni in subjektivni rok. Objektivni rok za obnovo postopka je tri leta od vročitve odločbe stranki. Po tem roku obnova postopka ni več možna, izjema je le obnovitveni razlog ponarejanja listin, kriva izpovedba prič ali izvedenca ali če je bila odločba posledica kakšnega kaznivega dejanja; če odločba temelji na sodbi, pa je sodba pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena; če je bilo predhodno vprašanje, na katerem temelji odločba, kasneje drugače rešeno (Koselj in dr., 2012, str. 278).

Subjektivni rok je en mesec in je odvisen od posameznega razloga za obnovo. V sodbi Upravnega sodišča RS št. II U 181/2009 z dne 22. 9. 2010 je sodišče navedlo, da: »V primeru, ko se obnova postopka predlaga iz razloga po 9. točki 260. člena ZUP, začne enomesečni prekluzivni rok za vložitev obnove postopka teči od trenutka, ko je stranka izvedela za izdajo upravnega akta, četudi z njegovo vsebino tedaj še ni bila seznanjena.«

V sodni Upravnega sodišča RS št. II U 187/2010 z dne 13. 10. 2010 je sodišče podalo mnenje, da se z dnem postavitve gradbiščne table šteje, da so zainteresirane osebe izvedele, da gradbeno dovoljenje obstaja. S tem dnem zanje začne teči enomesečni subjektivni prekluziven rok za vložitev predloga za obnovo postopka po 5. točki prvega odstavka 263. člena ZUP.

»Sklep, s katerim se dovoli obnova postopka oziroma odloči, da bo postopek obnovljen, zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena« (272. člen ZUP). V gradbenih zadevah to pomeni, da se gradnja ne sme izvajati v času, dokler o sami obnovi postopka in o izdanem gradbenem dovoljenju ni dokončno odločeno.

Organ, ki je izdal odločbo (stranka ali državni tožilec ter državni pravobranilec), lahko predlaga obnovo postopka. Pri določanju v obnovi postopka se uporabljajo predpisi, veljavni v času izdaje odločbe.

4.7.2.2 Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

V okviru sproženega upravnega spora zoper dokončno upravno odločbo se uporablja to izredno pravno sredstvo. Pogoj za uporabo tega izrednega pravnega sredstva je pravočasno sprožen upravni spor in da se ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s

tem kršil pravice koga drugega. V času, ko upravni spor še ni končan, lahko odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče¹².

Nova odločba ima pravni učinek za nazaj, z njo pa organ spremeni ali odpravi svojo dokončno določitev (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 597).

4.7.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Za to izredno pravno sredstvo ni potrebno, da je odločba dokončna ali pravnomočna. ZUP v 274. členu določa, da pristojni organ po nadzorstveni pravici odpravi odločbo po njeni izdaji in vročitvi:

- ko je odločbo izdal stvarno nepristojen organ in ne gre za primer iz 1. točke 279. člena ZUP;
- ko je bila ista stvar že drugače rešena v že prej izdani pravnomožni odločbi;
- ko je odločbo izdal organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa;
- ko je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.

Če je bil z odločbo očitno prekršen materialni zakon, lahko pristojni upravni organ izdano odločbo razveljavi po nadzorstveni pravici. V sodbi Upravnega sodišča RS št. U 761/2008 z dne 29. 1. 2009 je sodišče zavrnilo tožbo in podalo mnenje, da upravni organ z upoštevanjem investitorjevega zemljišča, ki predstavlja dostop do njegovega objekta z javne ceste, ni očitno kršil določbe 6.2. točke 1. odstavka 2. člena ZGO-1 o gradbeni parceli in s tem ni izpolnjen pogoj za razveljavitev gradbenega dovoljenja po nadzorstveni pravici.

Rok za izdajo odločbe o odpravi odločbe po nadzorstveni pravici je v primeru, ko ni bilo izdano soglasje ali je odločbo izdal krajevno nepristojni organ, eno leto, za ostala dva primer pa kar pet let od izdaje in vročitve odločbe (277. člen ZUP).

Pristojni upravni organ lahko odločbo odpravi oziroma razveljavi po uradni dolžnosti, lahko pa tudi na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja (275. člen ZUP).

V gradbenih postopkih je očitna kršitev materialnega predpisa, če na primer gradbeno dovoljenje ni v skladu s prostorskim aktom in se da to ugotoviti neposredno; če za zemljišče, za katero je izdano gradbeno dovoljenje, ni zagotovljena minimalna oskrba; če investitor nima pravice graditi (Koselj in dr., 2012, str. 282).

4.7.2.4 Izredna razveljavitev odločbe

Izredna razveljavitev odločbe, ki je izredno pravno sredstvo, se uporabi v primerih, ko je to nujen ukrep v javnem interesu, »ki jih ga mogoče odlagati, če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice. Odločbo se lahko razveljavi le deloma, in sicer le toliko, da se odvrne nevarnost«

¹² 273. člen ZUP

(278. člen ZUP). Med postopkom mora organ skrbeti, da se z izredno razveljavitvijo odločbe čim manj prizadete že pridobljene pravice.

Odločbo, ki jo je izdal organ prve stopnje v zadevi iz državne pristojnosti, lahko razveljavi organ druge stopnje, če tega organa ni, pa vlada.

4.7.2.5 Ničnost odločbe

Ničnost odločbe je izredno pravno sredstvo, ki se uporablja za najhujše kršitve. Odločba se izreče za nično:

- ko je bila odločba izdana v upravnem postopku v stvari iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku;
- če bi z izvršitev odločbe povzročila dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;
- ko odločbe sploh ni mogoče izvršiti;
- ko je odločba izdana brez zahteve stranke, pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila;
- če je bila izdana kot posledica izsiljevanja, pritiska, prisiljenja, posebnega primera izsiljevanja ali drugega nedovoljenega dejanja.

Odločba se lahko izreče za nično vsak čas, če gre za najhujše kršitve pri izdaji. S strani organa, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal, lahko odločba izreče za nično v celoti ali le deloma

V gradbenih zadevah je mogoče gradbeno dovoljenje izreči za nično, če v izreku vsebuje nejasne podatke ali podatke, ki so si v nasprotju. V primeru, ko objekt že ima uporabno dovoljenje, odločbe ni več mogoče izreči za nično, saj je odločna že izvršena¹³ (Koselj in dr., 2012, str. 283).

¹³ Sodba Vrhovnega sodišča RS št. I Up 206/2004 z dne 11.10.2006

5 UPORABNO DOVOLJENJE

Uporabno dovoljenje je upravna odločba, s katero upravni organ, ki je izdal gradbeno dovoljenje na podlagi poprej opravljenega tehničnega pregleda, dovoli začetek uporabe objekta. Postopek pridobitve uporabnega dovoljenja je nadaljevanje postopka izdaje gradbenega dovoljenja, čeprav gre za ločena postopka.

5.1 SPLOŠNO

Uporabno dovoljenje je zaključek kontrole države objektov, ki so zgrajeni na podlagi gradbenega dovoljenja. Objekt se lahko začne uporabljati po pridobitvi uporabnega dovoljenja. Za začetek uporabe nezahtevnega in enostavnega objekta uporabnega dovoljenja ni potrebno pridobiti.

Uporabno dovoljenje se navezuje na gradbeno dovoljenje, ker mora biti objekt, za katerega se pridobiva uporabno dovoljenje, zgrajen v skladu z gradbenim dovoljenjem (Koselj in dr., 2012, str. 296).

V 89. člen ZGO-1 določa, da investitor vloži zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja pri upravnem organu za gradbene zadeve, ki je izdal gradbeno dovoljenje, ko skupaj z odgovornim nadzornikom in odgovornim vodjo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ugotovi, da je bila gradnja izvedena v skladu z gradbenim dovoljenjem. To zahtevo mora investitor vložiti najpozneje v 8 dneh po prejemu obvestila izvajalca, da je gradnja končana. Če je ne vloži v določenem roku, to lahko namesto njega stori izvajalec.

Tisti, ki vloži zahtevo, mora v zahtevi za izdajo uporabnega dovoljenja navesti, da je bila gradnja izvedena v skladu z gradbenim dovoljenjem ter številko in datum gradbenega dovoljenja.

Zakon v 5. odstavku 89. člena določa, kaj mora vsebovati zahteva za pridobitev uporabnega dovoljenja:

1. »projekt izvedenih del,
2. geodetski načrt novega stanja zemljišča po končani gradnji,
3. dokazilo o zanesljivosti objekta,
4. druge podatke in dokazila, če jih za to vrsto objekta določa gradbeno dovoljenje ali poseben zakon.«

Če teh prilog ni v zahtevku, se vloga šteje kot nepopolna in jo mora vložnik dopolniti v roku, ki ga določi uradna oseba. V nadaljevanju zakon določa še več podrobnih navodil za vložitev zahtevka za izdajo uporabnega dovoljenja.

ZGO-1 v 96. členu določa, da je stranka v postopku pridobitve uporabnega dovoljenja samo investitor.

5.2 TEHNIČNI PREGLED

Z tehničnim pregledom se ugotovi, ali je objekt zgrajen skladno z gradbenim dovoljenjem in ali bo izpolnjeval predpisane bistvene zahteve. S tehničnim pregledom se pregleda zgrajen oziroma rekonstruiran objekt.

Komisijo za tehnični pregled imenuje uradna oseba, ki vodi postopek. Komisija se imenuje s sklepom, zoper katerega ni pritožbe, saj bi to podaljšalo postopek.

V komisiji »morajo biti predstavniki tistih soglasodajalcev, ki so določili pogoje ali dali soglasje k projektnim rešitvam za gradnjo« (90. člen ZGO-1). Član komisije ni sosed, ki je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja dal soglasje za manjši odmik od meje od predpisanega. V komisijo so lahko vključeni še posamezni inšpektorji in drugi strokovnjaki za posamezno področje. Namen tehničnega pregleda je ugotoviti, ali je objekt zgrajen skladno pridobljenim z gradbenim dovoljenjem (Koselj in dr., 2012, str. 299-300).

Upravno sodišče RS je v sodbi št. I U 1259/2010 z dne 4. 3. 2010 navaja, da z izdajo uporabnega dovoljenja za dve enostanovanjski hiši ni bilo poseženo v pravni položaj tožečih strank. Tožeče stranke v tožbi navajajo, da bi naj bila sporna gradnja v nasprotju z gradbenim dovoljenjem in da sporna gradnja posega v njihov življenjski prostor. Sodišče odgovarja, da je za gradnjo, ki ni v skladu z gradbenim dovoljenjem ali nelegalno gradnjo, pristojen gradbeni inšpektor.

6 KRATKA PRIMERJAVA UREDITVE Z IZBRANIMI TUJIMI DRŽAVAMI

6.1 AVSTRIJA

Na področju graditve objektov obstaja na zvezni ravni več posameznih zakonov, ki določajo urejanje naselij, graditev stanovanjskih objektov, gradnji nasploh ter več specialnejših zakonov. Podrobnejše zakonsko urejanje graditve objektov je prepuščeno posameznim deželam. V avstrijski deželi Steiermark na področju graditve in prostora veljata dva zakona, in sicer štajerski gradbeni zakon (Steiermarkische Baugesetz) in zakon o urejanju prostora (Steiermarkisches Raumordnungsgesetz) (Vlada RS, 2007).

Občine sprejemajo načrte rabe zemljišč, v katerih določijo zazidljiva območja, prometna območja in nezazidana območja in zazidalne načrte, ki jih morajo upoštevati pri gradnji objektov. Vlagatelj lahko pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja pri pristojnem organu pridobi predhodno informacijo o zazidljivosti zemljišča za konkreten primer. Prvostopenjski organ za izdajo dovoljenja je v občinah župan oziroma v mestih mestni svet, na drugi stopnji pa občinski svet v občinah, v mestih pa prizivna komisija (Vlada RS, 2007).

Gradbeno dovoljenje je potrebno pridobiti za vse nove gradnje, prizidave in prezidave, spremembo namembnosti objekta, ograje med sosednjimi zemljišči ali javnimi površinami do določene višine, postavitve naprav za kurjavo z oljem, za parkirišča avtomoblov, prikolic za daljši čas zunaj javnih parkirišč in podobno. Gradbeno dovoljenje se izda, če so izpolnjeni vsi pogoji za izdajo, ki jih določa zakon, in če bo nameravana gradnja predvidena v načrtu rabe zemljišč oziroma če ne nasprotuje zazidalnemu načrtu. Po prejemu popolne vloge za izdajo gradbenega dovoljenja mora pristojni upravni organ najprej opraviti komisijski ogled na kraju samem, zaslišati vse interesente, zlasti vse sosesde, in poslati predmet v mnenje pristojnemu svetu, po navadi je to pristojni gradbeni odbor (Vlada RS, 2007).

6.2 ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA

V Zvezni republiki Nemčiji za gradnjo objektov državnega pomena (avtoceste, železnice, letališče) država in občina ne potrebujeta gradbenega dovoljenja, potrebno je izpeljati postopke odobritve načrta za tovrstno infrastrukturo (planfeststellungsverfahren). Ta postopek združuje prostorsko načrtovanje, postopek izdaje gradbenega dovoljenja in druge zahtevne upravne postopke. Pristojni upravni organ o potrditvi načrta izda odločbo, ki je upravni akt, zoper katerega je možna tožba na upravnem sodišču. Odločba o potrditvi preneha veljati v petih letih od njene pravnomočnosti, če se gradnja ne začne. Pogosto pa sprejetje načrta traja zelo dolgo časa, primer je potrjevanje načrta za letališče Berlin – Brandenburg – Grossflughafen (Koselj in dr., 2012, str. 79-82).

Področje prostorskega urejanja je v Zvezni republiki Nemčiji urejeno na zvezni ravni z zveznim Gradbenim zakonom¹⁴, ki ureja prostorsko urejanje, področje same gradnje objektov, vključno z izdajo gradbenega dovoljenja, pa urejajo gradbeni redi posameznih dežel¹⁵. Na zvezni ravni je z namenom poenotenja pravil v posameznih deželnih gradbenih redih sprejet tudi vzorčni gradbeni red¹⁶. Določbe 29. do 35. člena zveznega Gradbenega zakonika so podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj. S prostorsko-pravnega vidika je pri izdaji gradbenega dovoljenja pomembno, da nameravana gradnja leži na zemljišču, ki je zazidljivo oziroma v območju zazidalnega načrta (30. člen Gradbenega zakonika) ali znotraj že pozidanega zemljišča (34. člen Gradbenega zakonika).

Nemški pravni red določa pridobitev predodločbe, ki investitorju zagotovi dovoljenje za nameravano gradnjo in da bo njegova investicijska namena sploh izvedljiva, če je odločba pozitivna. Postopek izdaj predodločbe se vodi enako kot sam postopek izdaje gradbenega dovoljenja, podrobneje pa ta institut urejajo gradbeni redi posameznih zveznih dežel. Predodločba velja tri leta z možnostjo podaljšanja za eno leto.

Določbe 57. do 77. člena vzorčnega gradbenega reda urejajo postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja se preverja skladnost načrtovane gradnje s predpisi prostorskega urejanja in drugimi predpisi z gradbenega področja. Gradbeno dovoljenje je potrebno pridobiti za večino gradenj, tudi če gre za novogradnje tipske predizdelane hiše (77. člen Bavarski gradbeni red) in za druge objekte, za katere je tako določeno z zakonom. Pisna vloga za izdajo gradbenega dovoljenja mora vsebovati s strani izdelovalca in investitorja podpisan situacijski načrt ter enostaven investicijski načrt, ob tem pa še druge dokumente, če tako določa zakon. Z gradnjo se lahko začne, ko investitor pridobi gradbeno dovoljenje, za nekatere objekte pa je potrebno pridobiti še druga dokazila, in po tem, ko prijavi začetek gradnje pri pristojnem upravnem organu. Pred izdajo gradbenega dovoljenja se lahko na pisno zahtevo investitorja začne z izkopom.. Gradbeno dovoljenje preneha veljati po treh letih, če se gradnja ne začne ali če se gradnja prekine za več kot leto dni. Uporabnega dovoljenja nemška zakonodaja ne predpisuje (Koselj in dr., 2012, str. 84-85).

6.3 REPUBLIKA HRVAŠKA

V Republiki Hrvaški področje graditve objektov in prostorskega urejanja ureja Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, št. 76/07, 38/09, 55/11 in 90/11). V uvodnem delu zakon definira osnovne pojme s področja prostorskega urejanja in področje graditve objektov. Zakon določa splošna načela in temeljne zahteve za prostorsko načrtovanje. Posebej se obravnava zaščiteno obalno območje morja in daje jasne usmeritve za izdelavo prostorskim aktov na tem področju. Pri izdaji gradbenega dovoljenja so pomembni tudi prostorski akti, ki imajo naravo podzakonskega predpisa in se

¹⁴ Baugesetzbuch (BGBI. I S 2414 z dne 23. 9. 2004, zadnja sprememba BHBI. I S 1509 z dne 22.7.2011).

¹⁵ Bauordnung

¹⁶ Musterbauordnung, sprejet 2002, spremenjen 2008.

sprejemajo na državni, regionalni in lokalni ravni. Zakon o prostornom uređenju i gradnji loči še med strateškimi in izvedbenimi prostorskimi akti.

Za vse gradnje je potrebno pridobiti lokacijsko dovoljenje, razen za objekte, ki jih je po petem odstavku 209. člena zakona mogoče graditi brez gradbenega dovoljenja in brez lokacijskega dovoljenja. Lokacijsko dovoljenje izda pristojna županija za svoje območje. Pri izdaji lokacijskega dovoljenja se preverja popolnost vloge, skladnost s prostorskim aktom in, ali je gradbena parcela komunalno opremljena. Rok za izdajo za objekte državnega pomena je 60 dni in 30 dni za druge gradnje.

Gradnja objektov, za katere ni potrebno pridobiti lokacijskega dovoljenja, se lahko začne na podlagi pravnomočne odločbe o pogojih gradnje. Na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja se lahko začne gradnja objektov državnega pomena oziroma objektov, za katere lokacijsko dovoljenje izda ministrstvo. Investitor lahko na lastno odgovornost začne z gradnjo tudi na podlagi dokončnih upravnih aktov.

Zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vloži investitor, ki je tudi stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Pristojni upravni organ pri izdaji gradbenega dovoljenja preverja skladnost projekta z lokacijskim dovoljenjem, z določbami Zakon o prostornom uređenju i gradnji in drugimi predpisi, obenem pa tudi opremljenost gradbene parcele in če so pridobljena vsa potrebna soglasja. Objekt se lahko začne uporabljati po pridobitvi uporabnega dovoljenja, ki se izda, ko pristojni organ na tehničnem pregledu ugotovi, da je objekt zgrajen s skladu z gradbenim dovoljenjem.

Avstrijska javna uprava je urejena povsem drugače kot je slovenska, in sicer na najvišjo zvezno ureditev, lokalna samouprava pa se deli še na dve ravni. Občine v Avstriji same sprejmejo zakonodajo za izdajo gradbenega dovoljenja, ki sicer mora biti v skladu z glavnim gradbenim zakonom, vendar pa imajo pravico, da pravne norme prilagodijo potrebam svojih območij. Prav tako je tudi nemška javna uprava urejena nekoliko drugače kot slovenska. Posebnost nemške zakonodaje pri izdaji gradbenega dovoljenja je, da že predpisi priporočajo, da se vloga za gradbeno dovoljenja zaradi hitrejšre rešitve zadeve odda tudi v elektronski obliki. V Zvezni republiki Nemčiji je rok za izdajo gradbenega dovoljenja tri mesece, kar je več kot pri nas. V slovenski pravni ureditvi poznamo dva ločena zakona, to sta Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) in Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Hrvaški pravni red pa to združuje v Zakon o prostorskem uređenju i gradnji. Zakona sta si zelo podobna in na podoben način urejata celoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja. V letnem poročilu svetovne banke »Doing business« (za leta od 2009 do 2012) za leto 2012 je Slovenija na področju »Dealing with construction permits« – pridobivanja ustreznih dovoljenj za graditev objektov – uvrščena na 81. mesto med 183 državami sveta (Hrvaška na 143. mesto).

7 PREDLOGI IZBOLJŠAV

Na področju okolja in prostora, predvsem pa pri izdaji gradbenega dovoljenja, je potrebno opozoriti na problematiko, s katero se soočajo upravne enote pri izdaji gradbenega dovoljenja. Največji problem upravnim enotam predstavljajo nepopolni oziroma ne v celoti izdelani projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki niso skladu s Pravilnikom o projektni dokumentaciji (Ur.l. RS, št. 55/2008). Za potencialne odgovorne projektante in prav tako za uradne osebe, ki vodijo postopek izdaje gradbenega dovoljenja, bi bilo potrebno organizirati izobraževanja na to temo.

Pri izdaji gradbenega dovoljenja imajo upravne enote problem pri dostopanju do uradnih evidenc, kjer dostop ni možen. Upravne enote bi morale imeti dostop do vseh podatkov, ki so potrebni za odločanje, so pa navadno omejene zgolj na lokacijsko informacijo.

Na nekaterih območjih lokalnih skupnosti še vedno veljajo zastareli predpisi o urejanju prostora ali pa so le ti neusklajeni z novimi predpisi. Upravne enote imajo s tem težave pri reševanju izdaje gradbenega dovoljenja, zato bi bilo potrebno prostorske načrte obnoviti.

Nad delom projektantov bi bilo potrebno vzpostaviti bolj učinkovit nadzor, saj veliko projektantov opravlja svoje delo zelo pomanjkljivo, kar pa lahko podaljša postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Odločbe Inšpektorata za okolje in prostor bi se morale bolj učinkovito izvrševati, saj prihaja do zamud oziroma se nelegalno zgrajeni objekti ne odstranijo.

Neenotno prakso povzročajo tudi odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč po Zakonu o kmetijskih zemljiščih. Na tem področju bi bilo potrebno uskladiti uradne evidence ali sprejeti kak drug ukrep, ki bi bolj učinkovito uredil to področje.

Uradnim osebam, ki vodijo postopek izdaje gradbenega dovoljenja, bi morale biti namenjena več izobraževanja. Zlasti zaradi nenehnega spreminjanja predpisov, saj lahko zaradi pomanjkanja izobraževanja prihaja do dolgotrajnejših postopkov in manj kvalitetnega odločanja.

Do zamud pri izdaji gradbenega dovoljenja prihaja predvsem zaradi zahtevnosti postopka. Izpostavila bi predvsem nepopolne vloge. Težava je zlasti pri nepopolni in nepravilni izdelavi projektne dokumentacije, zmeda pri predpisih in s tem povezana neenotana praksa in neučinkovitost ter nepoznavanje predpisov s strani stranke.

8 ZAKLJUČEK

Posamezniki se v življenju srečujemo z različnimi upravnimi postopki. Nekateri med njimi so precej enostavni, drugi pa zelo zapleteni. Eden takšnih, ki je zelo zapleten, je upravni postopek izdaj gradbenega dovoljenja. Ko se povprečen posameznik sreča s postopkom izdaj gradbenega dovoljenja, naleti na marsikatero oviro, ki lahko postopek podaljša in podraži. V diplomskem delu sem zato postopek izdaje gradbenega dovoljenja razčlenila na njegove faze in jih podrobneje predstavila na način, ki je lahko v pomoč bodočim investitorjem. Predstavljen je celoten postopek od vložitve vloge za izdajo gradbenega dovoljenja do izdaje odločbe ter pravna sredstva, ki so na voljo po izdani odločbi.

Da se upravni postopek sploh lahko začne, mora obstajati upravna stvar. Izdaja gradbenega dovoljenja je upravna stvar, saj gre za kohezijo med zasebnim in javnim interesom. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je stranka investitor in stranski udeleženci tisti, ki izkažejo pravni interes za vstop v postopek. Postopek za izdajo gradbenega dovoljenja se začne, ko investitor pri pristojnem upravnem organu (upravna enota oziroma Ministrstvo za infrastrukturo in prostor) vloži vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pred tem je priporočljivo, da se investitor pozanima, ali je na parceli, na kateri namerava graditi, gradnja dopustna. V vlogi za izdajo gradbenega dovoljenje je potrebno predložiti projektno dokumentacijo, ki jo izdelajo pooblaščen projektant, urediti pravico gradnje in plačilo komunalnega prispevka. Ko so predložena vsa potrebna dokazila, je vloga popolna in uradna oseba lahko začne s postopkom ugotavljanja, ali je investitor upravičen do gradbenega dovoljenja.

ZGO-1 določa več vrst objektov, to so zahtevni, manj zahtevni, nezahtevni in enostavni objekti. Glede na to, kakšnem objektu namerava investitor graditi, je pomembno, kakšen ugotovitveni postopek se vodi. V primeru, ko se pridobiva gradbeno dovoljenje za nezahtevni objekt in ni stranskih udeležencev, se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, v primeru, ko pa v postopek vstopi stranski udeleženec, pa se vodi poseben ugotovitveni postopek.

Po izdaji gradbenega dovoljenja lahko investitor začne graditi po pravnomočnosti odločbe oziroma na svojo odgovornost že po dokončnosti gradbenega dovoljenja. Po izdani odločbi, ki dopušča gradnjo ali izdanem sklepu, ki gradnje ne dopušča, so investitorju in stranskim udeležencem na voljo redna in izredna pravna sredstva.

V delu sem celoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja predstavila tudi s pomočjo sodnih primerov, ki še natančneje opredeljujejo posamezne faze izdaj gradbenega dovoljenja. Pri preučevanju tuje zakonodaje sem ugotovila, da so nekatere tuje faze izdaje gradbenega dovoljenja skladne z našimi.

S pomočjo podatkov, ki sem jih pridobila na upravnih enotah Murska Sobota, Ljutomer, Gornja Radgona, Ormož in Lednava, sem hipotezo, ki sem jo postavila v uvodnem delu, zavrgla. Hipoteza se glasi, da pri postopku izdaj gradbenega dovoljenja prihaja do zamud in se zakonsko določeni roki podaljšajo. Ker rok za izdajo upravne odločbe začne teči po popolnosti vloge, sem pridobila le te podatke, ki pa ne prikažejo časa pred dopolnitvijo vloge. Menim, da je čas pred popolnostjo vloge lahko dolgotrajen, saj je za nekatere investitorje zelo zahteven.

LITERATURA IN VIRI

ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.

BOHINC, Rado, TIČAR, Bojan (2007). *Upravno pravo: splošni del*. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana.

BREZNIK, Janez, DUHOVNIK Janez, KMECL, Andrej (2010). *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.

ČEBULJ, Janez, BLAGAJNE, Dušan, KNEZ, Rajko, ŠTRITOF – BRUS, Mojca (2010). *Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.

ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2005). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2009). *Upravno pravo procesni del. Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.

GRUDEN, Barbara, KOVAČ, Polona (2007). *Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja*. Uprava. Letnik V, št. 1, str. 43-64.

JEROVŠEK, Tone (2007). *Upravni postopke in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.

KOSELJ, Nina, RISTANIVIĆ, Sonja, JEREB, Sabina, GALONJA, Saša, IVANIČ, Luka, LOVŠIN, Peter, ŠTRAUS, Luka (2012). *Gradbeno in uporabno dovoljenje*. Uradni list republike Slovenije, Ljubljana.

KOVAČ, Polona (2011). *Nekaj vprašanj o rabi predpisov pri izdaji gradbenega dovoljenja glede stranske udeležbe*. Pravna praksa, št. 33, str. 6-9.

SOSIĆ, Sandra (2011). *Građansko pravo - stvarno i nasljedno pravo - diplomski rad*. Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka.

ŠTRAUS, Luka, DEKLEVA, Jože, IVANIČ, Luka (2010). *Opremljanje stavbnih zemljišč : komunalni prispevek, pogodba o opremljanju*. GV Založba, Ljubljana.

VILER KOVAČIČ, Adrijana (2008). *Poenostavljeni postopki pri graditvi objektov*. Pravna praksa, št. 19, str. 14-15.

Pravni viri

(1991). Ustava Republika Slovenije /URS/. Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

(1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.

(2002). Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Ur. list RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl.US: U-I-152/00-23, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl.US: U-I-1/03-15, 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005 Odl.US: U-I-150-04-19, 120/2006 Odl.US: U-I-286/04-46, 126/2007, 57/2009 Skl.US: U-I-165/09-8, 108/2009, 61/2010-ZRud-1 (62/2010 popr.), 20/2011 Odl.US: U-I-165/09-34, 57/2012.

(2007). Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNart). Ur. list RS, št. 33/2007, 70/2008-ZVO-1B, 108/2009, 80/2010-ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011-ZKZ-C, 57/2012, 57/2012-ZUPUDPP-A.

(2008). Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost. Ur. list RS št. 37/2008, 99/2008.

(2008). Pravilnik o projektni dokumentaciji. Ur. list RS, št. 55/2008.

Sodna praksa

Odločbe Ustavnega sodišča RS: št. Up-84/94 (11.7.1996), št. U-I-165/09-34 (3.3.2011).

Sodbe in sklepi Vrhovnega sodišča RS: št. X Ips 278/2010 (26.1.2011), št. I Up 1124/2004 (10.7.2008), št. I Up 236/2003 (20.6.2006).

Sodbe in sklepi Upravnega sodišča RS: št. I U 413/2011 (15.12.2011), št. I U 1098/2011 (8.12.2011), št. I U 719/2011 (15.12.2011), št. U 269/2004 (10.3.2005), št. I U 1098/2011 (8.12.2011), št. III U 186/2010 (19.5.2010), št. II U 131/2009 (23.11.2010), št. 1084/2008 (13.11.2008), št. II U 187/2010 (13.10.2010), št. U 761/2008 (29.1.2009), št. I U 1259/2010 (4.3.2010), št. I U 220/2011 (22.9.2011), št. 1593/2004 (21.3.2007).

Viri z interneta

Baugesetzbuch BauGB (2012). Dostopno 29.8.2012 na: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>.

Bauordnung (2008). Dosegljivo 24.4.2012 na: http://www.bauordnung.at/oesterreich/steiermark_baugesetz.php

Bayerische Bauordnung (2012). Dostopno 29.8.2012 na:
<http://www.bauordnungen.de/Bayern.pdf>.

Musterbauordnung (2012). Dostopno 29.8.2012 na:
<http://www.bauordnungen.de/Musterbauordnung.pdf>.

VLADA RS (2007). *Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov*. Dostopno 6.9.2007 na:
http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/d7dfef70daf51369c1256616002978bf/6e07a81f0273d86dc125736700295a0c?OpenDocument.