

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**POSTOPEK IZDAJE GRADBENEGA  
DOVOLJENJA**

**Špela Knez**

**Ljubljana, april 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**POSTOPEK IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Kandidatka: Špela Knez  
Vpisna številka: 04036799  
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentor: doc. dr. Gregor Virant

Ljubljana, april 2012

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Špela Knez, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04036799, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Postopek izdaje 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, Uradni 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: Iva Ogorelec.

Ljubljana, april 2012

Podpis avtorice:



## **POVZETEK**

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je poseben upravni postopek, ki ga v Republiki Sloveniji na prvi stopnji vodijo upravne enote, na drugi stopnji pa kot pritožbeni organ odloča Ministrstvo RS za okolje in prostor, ki pri objektih državnega pomena odloča tudi na prvi stopnji. Pri vodenju postopkov izdaje gradbenih dovoljenj morajo upravni organi upoštevati določbe Zakona o graditvi objektov in le subsidiarno Zakona o splošnem upravnem postopku. Ker je postopek izdaje gradbenega dovoljenja zelo specifičen, so tudi določbe Zakona o graditvi objektov velikokrat zelo različne od tistih, ki jih vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku. Odstopanja od Zakona o splošnem upravnem postopku je mogoče najti že na samem začetku postopka, torej pri zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja in njenih sestavnih delih, v ugotovitvenem postopku glede udeležbe strank v postopku in na koncu pri odločbi, v tem primeru imenovani gradbeno dovoljenje, njenih posebnih obveznih sestavnih delih ter pravnih sredstvih. Izdaja gradbenih dovoljenj praviloma poteka v okviru posebnega ugotovitvenega postopka, ki je velikokrat zelo kompleksen in dolgotrajen, tako da največkrat ni končan v instrucijskem roku, ki ga predpisuje Zakon o splošnem upravnem postopku. Da so deli Slovenije zelo različno razviti, se kaže tudi v podatku, koliko gradbenih dovoljenj izda posamezna upravna enota v Sloveniji (kot prikazujem za Upravno enoto Ljubljana).

Ključne besede so: gradbeno dovoljenje, investitor, upravna enota, objekt, projektant, pravica graditi, upravni postopek.

## **SUMMARY**

### **THE PROCEDURE OF ISSUING A BUILDING PERMIT**

The procedure of issuing a building permit is a special administrative procedure. In the Republic of Slovenia administrative units have jurisdiction at first instance, the Ministry of the Environment and Spatial Planning being the appeal body. However, the Ministry of the Environment and Spatial Planning also has jurisdiction at first instance in cases of works of national importance. When deciding on the issuance of building permits, the administrative bodies have to comply with the provisions of the Construction Act. The General Administrative Procedure Act only applies subsidiarily. Since the building permit procedure is very specific, the Construction Act provisions differ greatly from the provisions of the General Administrative Procedure Act. The differences between the two acts concern the following phases: the initial phase, i.e. the application for the issue of a building permit and its elements; the declaratory procedure, namely the participation of parties in the proceedings; the phase of the issuance of an administrative decision called the building permit and its special obligatory elements and remedies. The building permits are normally issued in a special declaratory procedure that is often very complex and long, so it is often not completed within the indicative time limit as defined in the General Administrative Procedure Act. The data on the number of the building permits issued by individual administrative units in Slovenia also show the differences in the development of different parts of Slovenia (as shown for the Ljubljana Administrative Unit).

Key words: building permit, investor, administrative unit, building, designer, right to build, administrative procedure.

# KAZALO VSEBINE

<b>IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....</b>	<b>III</b>
<b>POVZETEK.....</b>	<b>V</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>VI</b>
<b>KAZALO VSEBINE .....</b>	<b>VII</b>
<b>KAZALO PONAZORITEV .....</b>	<b>IX</b>
KAZALO GRAFIKONOV .....	IX
KAZALO TABEL.....	IX
KAZALO PRILOG.....	IX
<b>SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....</b>	<b>X</b>
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 ZGODOVINA GRADBENIH DOVOLJENJ NA SLOVENSKEM .....</b>	<b>4</b>
<b>3 UPRAVNI POSTOPEK .....</b>	<b>7</b>
3.1 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA.....	7
3.1.1 Načelo zakonitosti .....	7
3.1.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi .....	9
3.1.3 Načelo materialne resnice .....	10
3.1.4 Načelo zaslišanja stranke.....	11
3.1.5 Načelo proste presoje dokazov.....	12
3.1.6 Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice .....	14
3.1.7 Načelo samostojnosti pri odločanju.....	14
3.1.8 Načelo pravice do pritožbe .....	15
3.1.9 Načelo ekonomičnosti postopka.....	17
3.2 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA KOT UPRAVNA STVAR .....	18
<b>4 POSTOPEK IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA.....</b>	<b>20</b>
4.1 VRSTE OBJEKTOV .....	20
4.1.1 Enostavni objekti.....	21
4.1.2 Nezahtevni objekti .....	22
4.1.3 Manj zahtevni objekti.....	24
4.1.4 Zahtevni objekti .....	24
4.2 UDELEŽENCI V POSTOPKU .....	24
4.2.1 Stvarna in krajevna pristojnost ter uradne osebe.....	24

4.2.2	Stranke – investitorji in stranski udeleženci .....	26
4.2.3	Projektant in revident ter odgovorni projektant in odgovorni revident .....	30
4.3	ZAČETEK POSTOPKA IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA .....	32
4.3.1	Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja.....	32
4.4	UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK.....	37
4.4.1	Ugotovitveni postopek .....	37
4.4.2	Dokazni postopek.....	42
4.4.3	Prekinitev postopka.....	45
4.5	IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA .....	46
4.5.1	Gradbeno dovoljenje kot upravni akt.....	46
4.5.2	Sestavine gradbenega dovoljenja .....	47
4.5.3	Vročanje.....	48
4.5.4	Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost ter veljavnost gradbenega dovoljenja.....	49
4.6	IZPODBIJANJE AKTOV V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA .....	49
4.6.1	Pritožba kot redno pravno sredstvo.....	50
4.6.2	Izredna pravna sredstva .....	51
4.6.3	Upravni spor.....	54
4.7	STATISTIČNA ANALIZA IZDAJE GRADBENIH DOVOLJENJ NA uPRAVNI ENOTI LJUBLJANA....	56
<b>5</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>59</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>62</b>
	<b>PRILOGE .....</b>	<b>64</b>



## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v UE Ljubljana .....	56
Grafikon 2: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v izpostavi UE Ljubljana Moste - Polje.....	57

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v UE Ljubljana .....	56
Tabela 2: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v izpostavi UE Ljubljana Moste - Polje .....	57

### **KAZALO PRILOG**

Priloga 1: Odločba o zavrnitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja.....	64
Priloga 2: Gradbeno dovoljenje za gradnjo enostanovanjskega objekta .....	74

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV**

ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZZK-1	Zakon o zemljiški knjigi
SPZ	Stvarnopravni zakonik
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZDU	Zakon o državni upravi
RS	Republika Slovenija
DZ	Državni zbor
DPN	Državni prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
OPN	Občinski prostorski načrt
MOL	Mestna občina Ljubljana
EU	Evropska unija

# 1 UVOD

Graditev objektov je v moderni dobi sestavni del ene izmed panog gospodarskih dejavnosti, imenovane gradbeništvo. Glede na sredstva, ki jih zahteva, in glede na učinke, ki jih povzroča, že dolgo presega domeno prostega ukrepanja oziroma razpolaganja posameznikov oziroma pravnih oseb. V pravnem pogledu to pomeni, da lastnik zemljišča ne more več povsem prosto odločati, ali bo na njem postavil objekt in kakšen bo ta objekt, oziroma da lastnik objekta ne more več povsem prosto odločati, ali bo že postavljeni objekt spremenil. Celu porušitev (odstranitev) določenih vrst objektov ni več stvar proste odločitve lastnika. Vse to je posledica dejstva, da zaradi številnih vidikov civilizacijskega razvoja, kot so gostejša poseljenost, splošen dvig materialne in kulturne ravni prebivalstva ter zavest o pomenu zdravega življenjskega okolja, dopustnosti graditve objektov ni več mogoče presojati le z vidika potreb, materialnih možnosti ali estetskega okusa posameznikov. V pravnem razvoju se vse to odraža predvsem tako, da na graditev objektov poleg civilnega prava vedno bolj vplivajo pravila javnega prava, in to ne samo tradicionalnega upravnega, temveč tudi ustavnega. To velja tako glede urejanja graditve v razmerju do prostora kot glede urejanja tehničnega področja graditve (Breznik, 2005, str. 27).

Ker se večina posameznikov, ki želijo graditi in za to izpolnjujejo določene pogoje ter jih zakonodaja opredeljuje kot investitorje, običajno le enkrat ali dvakrat v življenju sreča s postopkom izdaje gradbenega dovoljenja, bi moral biti ta čim bolj razumljiv tudi nestrokovnjaku s področja graditve objektov, predvsem pa bi morala zakonodaja, vsaj v grobem, ne glede na spremenjene družbene in tehnološke smernice predstavljati neko stalnico. Zakonodaja na področju graditve objektov je vse prej kot enostavna in razumljiva. Krovnim zakonom s tega področja sledi vrsta uredb in še več pravilnikov ter množica tehničnih smernic in standardov. Poleg tega je zaradi nedoločne zakonodaje zelo pomembna tudi sodna praksa, predvsem sodbe Upravnega sodišča RS. Ta neskončna, skoraj nepregledna množica pravnih virov, ki se tudi nenehno spreminja, je komaj še obvladljiva materija za uradne osebe, ki vodijo postopke izdaje gradbenih dovoljenj, kaj šele za strokovne osebe, kot so projektanti, da o investitorjih kot fizičnih osebah ne govorimo.

Dodatno oviro v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj predstavljajo stari in predvsem zastareli, pa vendar še veljavni prostorski akti slovenskih občin, ki ne poznajo gradenj z modernimi materiali, objektov modernih oblik itd. Taka zastarela ureditev urbanega prostora je največkrat vzrok za konflikte med želenim in mogočim. Dodatno k nasprotju interesov poleg investitorjev in njihovih želja pripomorejo še strokovno nepodkovani projektanti, ki imajo v veliki večini premalo znanja s področja urejanja prostora. Navedeno je posledica prejšnjih ureditev, v katerih je bil postopek dvofazen; tako imenovani urbanistični del, tj. lokacijsko dokumentacijo, so izdelovali arhitekti-urbanisti, tehnični del, tj. gradbeno dokumentacijo, pa arhitekti. Z Zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl. US, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl. US, 102/2004-UPB-1,

14/2005 popr., 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005 Odl. US, 120/2006 Odl. US, 126/2007, 57/2009 Skl. US, 108/2009, 61/2010-ZRud-1, 62/2010 popr., 20/2011 Odl. US) je bil uveden enoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja, ki vsebuje tako lokacijski oziroma urbanistični del kot tehnični del graditve objekta, kar pomeni, da tudi urbanistični del izdelujejo projektanti, ki so se prej ukvarjali le s tehničnim delom dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja (načrtom arhitekture, načrtom gradbenih konstrukcij ...).

Ker je postopek izdaje gradbenega dovoljenja največkrat postopek, v katerem sodelujejo stranke z nasprotnimi interesi, je podanih tudi veliko število pritožb strank, ki v postopku niso uspele, na odločitve prvostopnih organov.

V diplomski nalogi bom opisala oziroma prikazala postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Sama sem zaposlena na Oddelku za okolje in prostor ter premoženjskopravne zadeve pri Upravni enoti Ljubljana in poleg postopkov izdaje gradbenih dovoljenj vodim tudi postopke izdaje uporabnih dovoljenj. Ker je že sam postopek izdaje gradbenega dovoljenja zelo obsežen in kompleksen, sem se odločila predstaviti samo tega. Začetek diplomskega dela bo namenjen kratki zgodovinski predstavitvi postopka izdaje gradbenega dovoljenja predvsem po letu 1991 oziroma v Republiki Sloveniji. V nadaljevanju bom opisala postopek izdaje gradbenega dovoljenja, pri katerem bom sledila zaporedju, kot je opredeljeno v Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010) oziroma ZGO-1. Več pozornosti bom namenila določbam, ki so z ZGO-1 urejene drugače, kot jih določa Zakon o splošnem upravnem postopku. Teoretični opis posameznega instituta postopka izdaje gradbenega dovoljenja bom opremila s sodno prakso, podala pa bom tudi svoja opažanja iz prakse. Drugi del diplomskega dela bo namenjen statistični predstavitvi izdanih gradbenih dovoljenj v Upravni enoti Ljubljana v letu 2010, natančneje pa bo statistika prikazana za Izpostavo Moste - Polje, pri čemer bom zelo natančno predstavila zlasti statistiko za postopke izdaje gradbenih dovoljenj, ki sem jih vodila v letu 2010.

Namen diplomskega dela je predstaviti kompleksnost postopka izdaje gradbenega dovoljenja, ki je v praksi glede na množico predpisov z različnih področij, ki ga urejajo, zelo zapleten. Poleg predpisov pa nanj vseskozi vpliva tudi sodna praksa (sodbe upravnega, vrhovnega in ustavnega sodišča), ki se s časom spreminja, včasih so odločitve sodišča celo diametralno nasprotne. Cilj dela je potrditi postavljeno tezo, da je postopek izdaje gradbenega dovoljenja tako zapleten in dolgotrajen ravno zaradi kompleksne in nenehno spreminjajoče se zakonodaje ter različnih interesov, ki se pojavljajo v predmetnem postopku.

Problem in predmet raziskovanja sta osnova za postavitev teze, ki jo v diplomskem delu preverjam in dokazujem. Opisna teza, iz katere v delu izhajam, je: Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je zapleten in dolgotrajen zaradi kompleksne in spreminjajoče se zakonodaje ter različnih interesov, ki se v tem postopku pojavljajo.

V diplomskem delu sem uporabila predvsem deskriptivno (opisno) metodo. Tu gre za razlago in opisovanje na podlagi prebrane strokovne literature, predpisov in drugih pravnih virov, ki so podlaga za razjasnitev kompleksnosti preučevanega upravnega postopka. V poglavju statistične analize sem uporabila metodo statistične obdelave podatkov za leto 2010, ki sem jih pridobila pri upravnem organu, pri katerem sem zaposlena, tj. Upravni enoti Ljubljana. V pomoč pri pisanju diplomskega dela pa so mi bile tudi izkušnje, ki sem jih pri vodenju konkretnih postopkov izdaje gradbenih dovoljenj pridobila v petih letih.

## 2 ZGODOVINA GRADBENIH DOVOLJENJ NA SLOVENSKEM

Prepričanje, da se je gradnja objektov uredila šele v drugi polovici 20. stoletja oziroma po II. svetovni vojni, je popolnoma napačno. Že Stavbni red za vojvodino Kranjsko (Bauordnung für das Herzogthum Krain), ki ga je leta 1875 sprejel Franc Jožef, je določal temelje za upravno ureditev gradnje na Slovenskem. V Republiki Avstriji se na primer za mesto Dunaj še vedno uporabljajo nekatere določbe Stavbnega reda iz leta 1929 (Wiener Stadtverwaltung, 2011). Nekatere določbe so celo ostale skoraj enake, kot jih danes najdemo v Zakonu o graditvi objektov, kar kaže na to, da je upravno urejanje področja gradnje nujno predvsem iz požarnovarstvenih, higienskih in varnostnih razlogov, ne pa želja države po restriktivnem upravnem urejanju in nadzoru, kot ga največkrat razumejo investitorji. Navedeni stavbni red je stopil v veljavo 25. oktobra 1875 in je zajemal več razdelkov. V prvem razdelku z naslovom »O stavbni privolitvi« je bilo določeno, kdaj je treba pridobiti stavbno privolitev (danes gradbeno dovoljenje) in kaj so bistvene zahteve objekta, taksativno so bili naštet posegi, za katere je bilo treba pridobiti stavbno privolitev, določeno je bilo, katere posege je treba le naznaniti (priglasitev del), taksativno so bili naštet posegi, ki se štejejo za vzdrževalna dela, opisan oziroma določen pa je bil tudi postopek za pridobitev stavbne privolitve, torej postopek, ki ga danes imenujemo posebni upravni postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Drugi obsežnejši razdelek je za razliko od bolj upravnega prvega dela predstavljal gradbeni del predpisa in je obsegal gradbena določila, ki jih danes najdemo v podzakonskih aktih, predvsem predpisih. Tretji razdelek že v naslovu »Razne določbe« kaže na to, da je obsegal določbe, ki so se nanašale na zelo različna področja, in sicer od današnjega urbanizma do varstvenih pasov javnih cest in železnic ter celo instituta razlastitve. Četrty razdelek je opredeljeval dovoljena odstopanja pri gradnji, ki so se nanašala predvsem na gradbene zahteve iz drugega razdelka. Peti razdelek je vseboval določbe glede uporabe objektov oziroma današnjega uporabnega dovoljenja, šesti razdelek določbe o stavbnih oblastnjah oziroma današnjih upravnih organih, sedmi razdelek pa kazenske določbe za morebitne kršitve in tudi določbo o stroških postopka.

V obdobju Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev je graditev objektov in druge gradbene posege urejal Gradbeni zakon, ki je bil objavljen v Službenih novinah Kraljevine Jugoslavije leta 1931. Ta zakon ne govori več le o naseljih (selih), ampak med njimi posebej obravnava mesta, trge in vasi, posebej pa še industrijska in rudarska naselja, kopališča in zdravilišča ter klimatske in turistične kraje. Zakon uvodoma določa, da mora imeti vsako mesto in trg svoje ureditvene osnove, ki pa so sestavljene iz regulacijskega načrta, uredbe o izvajanju tega načrta in gradbenega pravilnika. Te predpise je morala izdelati občina. Posebnost zakona je bila tudi ta, da je že določal, da je treba prošnji za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti tudi situacijski načrt stavbišča, in sicer v dveh izvodih. Ta zakon je prinesel določbe, ki so prispevale k učinkovitejšemu uresničevanju prostorskih oziroma urbanističnih načrtov.

Zagotavljal je tudi uresničevanje zlasti socialnih in zdravstvenih načel modernega urbanizma ter uvajal sodobna načela za varnost graditve (Rakar in Krofl, 2004, str. 183–191).

V povojnem obdobju je oblast pustila v veljavi vsa tista določila gradbenega zakona iz leta 1931, ki niso bila v nasprotju z zakoni povojne Jugoslavije. Najprej pa je leta 1953 sprejela uredbo in leta 1956 še zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene. V tem obdobju investitor ni mogel pridobiti gradbenega dovoljenja, dokler mu pristojni organ ni izdal najprej načelnega, pozneje pa posebnega dovoljenja, da se sme zemljišče uporabljati za določeno gradnjo. Temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov iz leta 1961 pa je zahteval, da mora investitor vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti še potrdilo pristojnega organa, da je gradnja v skladu s prostorskim in urbanističnim načrtom. Ta zahteva je pomenila prelomnico v predpisovanju lokacijskih pogojev. Pravna podlaga za predpisovanje lokacijskih pogojev je sprejet urbanistični predpis, tj. prostorski akt. Prostorska in gradbena zakonodaja je kasneje prešla v pristojnost posameznih republiških oblasti. Pravna ureditev je bila v tem obdobju podrejena posebnostim večinske družbene lastnine, vsa stavbna zemljišča pa so bila podržavljena oziroma prenesena v družbeno lastnino. Pravne in fizične osebe so imele na tej lastnini pravico uporabe, lastninska pravica pa na njej ni obstajala. Največji investitorji so bili republika in občine ter t. i. delovne organizacije in skupnosti. V 2. polovici šestdesetih let se je razvilo in bilo uzakonjeno regionalno in urbanistično planiranje, posledica česar sta bila zazidalni načrt in urbanistični red.

Leta 1967 sta bila sprejeta Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, s katerima je bilo uvedeno celovito in moderno planiranje. Za tedanje občine so bili izdelani urbanistični programi, ki so določali nova stavbna zemljišča, kmetijska in gozdna območja, trase cest in druge infrastrukture. Za gradnjo velikih stanovanjskih sosesk, industrijskih con in družbenih centrov so se sprejemali zazidalni načrti. Z Zakonom o urbanističnem planiranju je bilo predpisano lokacijsko dovoljenje kot samostojen pravni akt in kot pogoj za začetek gradnje. Zakonodajalec je njegovo izdajo vezal na sprejet zazidalni načrt, če ta ni bil sprejet, pa na elemente iz urbanističnega programa, načrta ali reda. Ena izmed temeljnih določb zakona je bila tudi, da se smejo objekti graditi in rekonstruirati samo na zemljiščih, ki so v ta namen primerno pripravljena in komunalno opremljena. Od leta 1966 je bila stopnja komunalne opremljenosti eden od dodatnih lokacijskih pogojev za začetek gradnje.

Zakonodaja iz leta 1967 je veljala vse do leta 1984. V letu 1984 so bili v Sloveniji sprejeti novi prostorski zakoni, in sicer Zakon o urejanju prostora, ki je določal pravila za načrtovanje dejavnosti v prostoru in za varovanje dobrin splošnega pomena. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor je bil izvedbeni zakon, ki se je ukvarjal z načrtovanjem v mestih in na podeželju. Zakon o stavbnih zemljiščih je urejal pogoje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, urejanje stavbnih zemljišč in pravne postopke v zvezi z njimi. Vsi trije zakoni iz

leta 1984 so brez večjih sprememb veljali do leta 2002, torej celih 18 let (Rakar in Krofl, 2004, str. 183–191).

Leta 2002 sta bila sprejeta Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov, ki pa sta bila vse do danes že nič kolikokrat novelirana.

Pomembnejša je bila sprememba iz leta 2007, tj. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 126/07-ZGO-1B), ki se je začel uporabljati 15. aprila 2008 in je pomenil korenitejšo spremembo ZGO-1 iz leta 2002.

Novela ZGO-1B je prinesla številne spremembe, ki se nanašajo tudi na postopek izdaje gradbenega dovoljenja, od katerih pa nekatere porajajo določene pomisleke in nejasnosti, tudi v razmerju do ZUP. Glede na to, da se ZUP v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja uporablja subsidiarno v razmerju do ZGO-1, je treba v postopku primarno ravnati po ZGO-1. V njem je vrsta posebnih postopkovnih določb, ki jih ZUP sploh ne pozna ali pa so drugače urejene oziroma določajo drugačna pravila (Jerovšek, 2008, str. 165).



## **3 UPRAVNI POSTOPEK**

### **3.1 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA**

Pravila vsakega postopka slonijo na določenih temeljnih načelih. Ta načela so splošno veljavna ter se prepletajo in uporabljajo v celotnem postopku, ker so njegov temelj, za posamezne faze ali samo za posamezna dejanja postopka pa veljajo še posebna načela, ki dopolnjujejo temeljna načela. To velja tudi za splošni upravni postopek (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74).

Pravna načela so vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in njihovo izvrševanje. Pravno pravilo nam relativno določno pove, kako naj se vedemo in ravnamo, medtem ko načelo te vrste določnosti ne pozna. Tako lahko na primeru delovanja upravnega organa predpostavimo, da organ deluje na podlagi pravnih pravil, ki jih določa zakon, vendar pa ta pravila interpretira in izvršuje na način, ki ga zapovedujejo zakonska, pa tudi ustavna načela. Katero načelo bo organ uporabil v posameznem primeru, je odvisno od konkretnih okoliščin pravnega in dejanskega stanja, vsekakor pa uporaba enega načela ne izključuje uporabe drugega, gre le za uporabo več vrednostnih meril z več različnih aspektov sočasno na isti življenjski primer (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74 in 75).

Devet temeljnih načel po ZUP predstavlja minimalne procesne standarde, ki morajo biti stranki zagotovljeni v vsakem postopku. Temeljna načela so že po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25).

#### **3.1.1 Načelo zakonitosti**

Ker je načelo zakonitosti temeljno načelo ZUP, ni naključje, da ga zakon postavlja na prvo mesto. Zelo posplošeno bi lahko dejali, da to načelo strankam v postopku zagotavlja, da upravni organ pri odločanju o njihovih pravicah in obveznostih upošteva sprejete pravne akte, da ne odloča samovoljno ter da v enakih primerih (enako dejansko in pravno stanje) ne sprejema različnih odločitev. Pomembnost načela zakonitosti se odraža tudi pri uporabi rednih pravnih sredstev, saj je kršitev načela zakonitosti ena od bistvenih kršitev postopka in kot taka razlog za vložitev rednega pravnega sredstva.

Temelj tega načela je zasnovala že Ustava Republike Slovenije, ki v 2. členu določa, da je Slovenija pravna država. Nadalje to načelo opredeljuje tudi 120. člen ustave, ki pravi, da upravni organi svoje delo opravljajo samostojno, vendar v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) morajo upravni organi pri odločanju o upravnih zadevah upoštevati tudi predpise EU, ki se nanašajo na upravno zadevo. Uredbe EU so uporabljajo neposredno, direktive pa le, v kolikor so implementirane v slovenski pravi red.

Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) v 1. odstavku 6. člena določa, da organ v upravni zadevi odloča po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. To načelo velja nespremenjeno tudi za postopek izdaje gradbenega dovoljenja. ZGO-1 v nobeni svoji določbi ne daje upravnemu organu pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ga prav tako opredeljuje 6. člen ZUP.

Upravni organ je pri izdaji gradbenega dovoljenja vezan tako na formalno kot tudi materialno zakonitost. Slednje pomeni, da mora upravni organ voditi postopek izdaje gradbenega dovoljenja po zakonsko (ZGO-1, ZUP) določenem postopku, v katerem odloči o pravici ali obveznosti v obsegu, ki ga določajo materialni predpisi. Formalno zakonitost opredeljujeta 1. in 3. člen ZUP. V 1. členu je določeno, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank. V 3. členu ZUP je določeno, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Kadar ZUP ali zakon, ki ureja poseben upravni postopek, določa, da se posamezna vprašanja postopka lahko uredijo s podzakonskim predpisom, se postopa tudi po določbah podzakonskega predpisa. Za tako podzakonsko urejanje postopka mora biti dano izrecno zakonsko pooblastilo z navedbo, kaj lahko podzakonski predpis uredi. Tako izrecno pooblastilo vsebujeta 5. in 7. odstavek 63. člena ZUP, ki določata, da se z uredbo vlade določijo pogoji in način vlaganja vlog. Formalna zakonitost od upravnega organa terja, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih ZUP in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in stranke v postopku. V posamezni fazi postopka mora upravni organ postopati po posameznih procesnih institutih in po procesnem redu, ki velja v času odločanja in obsega vse faze postopka (začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek) do izdaje upravnega akta (Jerovšek et al., 2004, str. 55).

Iz mojih opažanj v praksi (UE Ljubljana, Izpostava Moste - Polje) izhaja, da se tudi uradne osebe, ki vodijo upravne postopke izdaje gradbenih dovoljenj, in uradne osebe, ki v teh postopkih odločajo, zavedajo pomembnosti načela zakonitosti, saj ves čas vodenja postopka že po uradni dolžnosti preverjajo, ali se gibljejo znotraj okvira tega načela. Da so moja opažanja večinoma pravilna, se kaže tudi iz obsežne pravne prakse, tako odločb organa druge stopnje kot tudi upravnega sodišča, saj so skoraj vse pritožbe, ki so največkrat vložene s sklicevanjem na kršenje načela zakonitosti ZUP, zavrjene.

Med postopkom izdaje gradbenega dovoljenja večkrat pride do spremembe prostorskih aktov, ki določajo pogoje za gradnjo na določenem območju. Po ustaljeni upravnosodni praksi (sodbi Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 707/2004, I Up 1469/2006) organ odloča o upravni

stvari po predpisih, ki so veljavni v času odločanja, v primeru pritožbe pa drugostopni organ po predpisih, ki so veljavni v času odločanja na prvi stopnji.

Kako naj torej postopa upravni organ, če ugotovi spremembo materialnega predpisa v času, odkar je oziroma bi moral izdati odločbo prve stopnje, pa mora (ponovno) odločiti? Na podlagi 22. člena Ustave RS je treba v situaciji, ko je sporno, kaj uporabiti, upoštevati načelo enakega varstva pravic. Zato naj se praviloma postopa po predpisu, ki je veljal v času odločanja na prvi stopnji. Kadar obstaja dvom (dvom zaradi neenotne sodne prakse in teorije), je mogoče ob bok prvemu stališču na podlagi načela varstva pravic strank zavzeti mnenje, da se uporablja novi oziroma spremenjeni predpis, a le, če je za stranko v času ponovnega odločanja ugodnejši (Kovač in Remic, 2007, str. 9).

### **3.1.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi**

ZUP v 1. odstavku 7. člena določa, da morajo upravni organi pri postopanju in odločanju strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugim predpisom.

Javni interes (korist) spada v vrsto vsebinsko nedoločenih pojmov. Tudi ZUP na splošno pove, v čem je bistvo javnega interesa, čeprav na določenem mestu, tj. pri nujnih ukrepih v javnem interesu (2. odstavek 144. člena), našteva dobrine, ki spadajo v pojem javnega interesa (življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost, premoženje večje vrednosti). Po naštetih dobrinah lahko sklepamo, da gre pri javnem interesu za takšen interes, ki je nad interesom posameznika. Javni interes je torej splošni interes: korist skupnosti na določenem območju (Androjna in Kerševan, 2006, str. 93).

Predmetno načelo, ki ga ZUP sicer uvršča na drugo mesto, bi bilo lahko skupaj z načelom zakonitosti mirno na prvem mestu. To načelo predstavlja srž zapletenosti upravnega postopka oziroma njegovega vodenja. Že iz samega poimenovanja načela izhaja konflikt interesov strank v upravnem postopku in javne koristi. Ta interesa oziroma interesi so praviloma skoraj vedno nasprotni.

Organ mora stranki omogočiti, da v postopku uveljavi ali zavaruje svoje procesne pravice, pri odločanju pa materialne pravice, ki jih daje predpis, medtem ko mora javno korist zaščititi po uradni dolžnosti v mejah predpisov. To pomeni, da mora organ, ki vodi postopek, ves čas postopka paziti, da se ne oškodujejo niti pravice strank ali drugih oseb niti javne koristi. V ta namen upravni organ stranke in druge osebe vabi k udeležbi v postopku, jih zasljučuje, nalaga predložitev dokazov itd. Uradna oseba si mora zaradi varstva pravic stranke po uradni dolžnosti priskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco njen ali kakšen drug organ oziroma nosilec javnega pooblastila. Stranka ne sme uveljavljati in varovati svojih pravic v škodo drugih oseb, če zakon tega izrecno ne dovoljuje. Pravice drugih oseb štiti

uradna oseba po uradni dolžnosti. Pri tem gre lahko za poseganje tako v procesne kot tudi materialne pravice. Uradna oseba mora ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (Jerovšek et al., 2004, str. 72).

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja pride predmetno načelo najbolj do izraza. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja skoraj vedno pride do kolizije interesov stranke oziroma investitorja s svojo investicijsko namero ter javnega interesa, tj. varovanja oziroma ureditve urbaniziranega prostora, ki je praviloma izražen v veljavnih prostorskih aktih. Kot da takšno nasprotje interesov še ni dovolj, se v postopku pojavijo še tretje osebe – stranski udeleženci ali po domače sosedje, katerih interes je praviloma nasproten interesu investitorja, včasih pa celo tudi javnemu interesu. Usklajevanje teh treh različnih interesov, ki so velikokrat, predvsem na strani investitorja, kapitalsko močni, je zelo zahtevno, velikokrat pa tudi zelo naporno. Pogosto se dogaja, da stranski udeleženci nasprotujejo gradnji z razlogom, da taka gradnja ni usklajena z določbami veljavnega prostorskega akta, s čimer pa ne morejo uspeti, kar izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS U 493/2010-13 z dne 12. maja 2011. V navedeni sodbi sodišče pojasnjuje, da je pravna korist opredeljena v 2. odstavku 43. člena ZUP, po katerem je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Stranka lahko tako zaščiti le svoje neposredne, individualne interese oziroma pravice, ki jih ima kot lastnica nepremičnin na vplivnem območju obravnavane gradnje ter temeljijo na določbah ZGO-1, PUP in drugih predpisov, ki urejajo izdajo gradbenega dovoljenja. To pomeni, da stranka ne more uspešno uveljavljati javne koristi, čeprav meni, da pristojni organ te koristi ni ustrezno zaščiten. Taka razlaga določb 43. člena ZUP temelji na ustaljeni sodni praksi Upravnega sodišča RS (sodba opr. št. U 2250/2008 z dne 28. decembra 2008) in Vrhovnega sodišča RS (sodba opr. št. IV Ips 489/2005 z dne 12. marca 2005).

### **3.1.3 Načelo materialne resnice**

ZUP v 8. členu 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. Nadalje še določa, da lahko upravni organ na podlagi verjetno izkazanih dejstev odloči le v primeru, da tako določa zakon.

Skladno z načelom materialne resnice mora upravni organ pred odločitvijo o zadevi ugotoviti resnično dejansko stanje. To pomeni, da mora v ugotovitvenem in dokaznem postopku ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za odločitev.

Materialna resnica pomeni oziroma zahteva skladnost ugotovljenih in stvarnih (dejanskih) dejstev – zahteva torej, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju zadeve (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 86).

Materialna resnica pomeni skladnost naših predstav oziroma subjektivnih zaznav z dejanskim stanjem upravne zadeve. Opišemo jo lahko tudi kot skladnost materialnega sveta z našimi predstavami, če te ustrezajo resničnemu stanju zadeve, ki jo obravnavamo. Načelo materialne resnice obvezuje organ, da pri ugotavljanju dejstev išče dejansko nedvoumno resnično stanje stvari, na katerega bo uporabil materialni predpis. Predpis namreč določa dejstva in okoliščine, ki morajo biti podane, da bi stranka lahko uveljavila pravico ali pravno korist oziroma da bi ji organ lahko naložil obveznost. Organ, ki vodi postopek, mora ugotoviti vse pomembne okoliščine in dejstva, med postopkom mora ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih in odrediti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve. Na drugi strani pa je tudi stranka zavezana, da dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navede natančno, po resnici in določno. Stanje stvari mora organ ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo. Do gotovosti se upravni organ dokoplje z izvajanjem dokazov v ugotovitvenem in dokaznem postopku ali na podlagi splošno znanih ali organu znanih (strokovnih) dejstev (Jerovšek et al., 2004, str. 80 in 81).

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je načelo materialne resnice oziroma ugotovitev resničnega dejanskega stanja zelo pomembna, saj so posledice napačno ugotovljenega dejanskega stanja v prostoru vidne še nadaljnjih petdeset ali več let, lahko tudi več stoletij. Težavo pri ugotavljanju resničnega dejanskega stanja pa predstavlja predvsem navajanje neresničnih dejstev investorjev, napačno oziroma neresnično prikazovanje obstoječega stanja v prostoru s strani projektantov ter navajanje velikokrat neresničnih dejstev s strani strank v postopku z nasprotnimi interesi. Iz kopice posredovanih podatkov, ki so največkrat neresnični, mora upravni organ izluščiti resnično dejansko stanje, kar ima za posledico prekoračitev rokov za odločitev v zadevi in, kar je še huje, velikokrat tudi to, da je domnevno ugotovljeno resnično dejansko stanje neresnično, kot se izkaže kasneje v pritožbenem postopku. Da je ugotovitev resničnega dejanskega stanja v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ključna, kaže obrazložitev sodbe Upravnega sodišča RS I U 996/2010-16 z dne 23. decembra 2010, v kateri je navedeno, da nepopolno ugotovljeno dejansko stanje v postopku pomeni bistveno kršitev določb postopka.

#### **3.1.4 Načelo zaslišanja stranke**

To je ena od pomembnejših pravic strank v postopku, saj jim daje možnost, da se izjavijo o vseh dejstvih, ki bi utegnili biti pomembna za odločitev v zadevi. Ker so v postopku izdaje gradbenega dovoljenja največkrat udeležene tudi stranke z nasprotnim interesom, je treba tudi tem dati možnost, da se izjavijo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja se običajno sooči mnenja strank v postopku ter se jim da možnost, da se na ustni obravnavi, ki jo razpiše upravni organ, izjavijo o vseh dejstvih.

Načelo zaslišanja stranke daje stranki tri temeljne pravice: pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter pravico

izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka. Pristojni upravni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se more opirati odločba. Ta možnost se lahko da stranki na obravnavi ali izven nje ustno na zapisnik ali v pisni obliki. Bistvo tega načela ni zgolj v navzočnosti stranke na ustni obravnavi, pač pa predvsem v možnosti, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, da uveljavlja svoje pravice oziroma brani svoje koristi ter da se seznanj s celotnim potekom in rezultatom ugotovitvenega in dokaznega postopka. Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti stranke, torej brez njenega zaslišanja, je mogoča le, če ZUP (skrajšan ugotovitveni postopek) ali poseben zakon tako določa oziroma če se stranki da možnost, da se izreče pisno (Jerovšek et al., 2004, str. 86).

Na podlagi načela zaslišanja stranke ima stranka:

- pravico udeleževati se postopka (146. člen ZUP),
- pravico dajati podatke in izjaviti se (141. člen ZUP),
- zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (138. in 146. člen ZUP),
- pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari, in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (146. člen ZUP),
- pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (146. člen ZUP),
- pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (162. člen ZUP) (Jerovšek, 2007, str. 39).

ZUP v 144. členu taksativno našteva, kdaj lahko upravni organ odloči v skrajšanem ugotovitvenem postopku oziroma brez zaslišanja stranke.

ZGO-1 v 60. členu določa, da se na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, gradbena dovoljenja izdajajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku, razen če poseben zakon za določeno vrsto objekta na določeni lokaciji izrecno ne določa drugače. V 61. členu ZGO-1 pa so določeni pogoji, ki, kadar so kumulativno izpolnjeni, omogočajo upravnemu organu, da odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku, tudi kadar ne gre za primere iz 1. odstavka 60. člena ZGO-1.

Sodna praksa je glede načela zaslišanja stranke obsežna in jasna. Sodba VS RS U1684/95 z dne 17. novembra 1995 jasno pravi, da tožena stranka (upravni organ) s tem, ko tožeči stranki kot morebitnemu zavezancu sploh ni dala možnosti udeležbe v postopku vse do izdaje izpodbijane odločbe, ni omogočila uveljavljanja njenih pravic in pravnih koristi.

### **3.1.5 Načelo proste presoje dokazov**

Načelo proste presoje dokazov, ki ga ZUP opredeljuje v 10. členu, daje uradni osebi, ki vodi postopek, oziroma osebi, ki odloča v postopku, pravico, da po svojem prepričanju ter na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka šteje določena dejstva za dokazana.

Pravica uradne osebe do proste presoje dokazov daje uradni osebi možnost, da je pri odločanju samostojna in neodvisna (še vedno vezana na zakon in druge predpise), kar je v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj zaradi različnih interesov strank v postopku, ki se velikokrat kažejo tudi v izvajanju pritiska na uradne osebe, velikega pomena.

Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotenje, selekcioniranje glede na dokazno moč ali dokazno vrednost posameznih dokazov ter dokazni sklep, ki pomeni končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj (Jerovšek, 2007, str. 42).

Prosta presoja dokazov ni samovoljna presoja (arbitrnost) niti presoja po prostem preudarku (diskrecija), temveč kritična presoja, ker zahteva vestno in skrbno razčlenitev (analizo) vsakega dokaza posebej in njegovo primerjavo (komparacijo) z nasprotnimi dokazi ter združitve (sintezo) vseh dokazov v celoto. Samo po tej poti – ne pa s pavšalnim sklicevanjem na dokazno gradivo, ki je bilo zbrano v ugotovitvenem postopku – lahko pride organ do prepričljive in logične presoje, katero dejstvo je treba vzeti za dokazano in resnično, katero dejstvo pa za nedokazano in neresnično (Androjna in Kerševan, 2006, str. 109).

Načelo proste presoje dokazov uradni osebi, ki ima pooblastilo za vodenje postopka, tudi omogoča, da je pri vodenju postopka tako samostojna, da ji tudi predstojnik, ki je nanjo prenesel pooblastilo za vodenje in odločanje v postopku, ne sme dajati konkretnih navodil, kako voditi postopek. ZUP nikjer ne opredeljuje dokazne moči posameznega dokaza, kar pomeni, da o tem po lastni presoji odloča uradna oseba. Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar lahko pripomore k ugotovitvi stvari, še posebej pa listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogled. Predmet proste presoje so načeloma vsi dokazi razen javne listine, saj zanjo velja, da jo v predpisani obliki izda državni organ, dokazuje pa tisto, kar se v njej potrjuje ali določa, za podatke v njej pa velja domneva, da so resnični.

Če je izvajanje dokazov z zakonom vezano na določene dokaze, npr. listine, lahko stranka ponudi še druge dokaze, če npr. listinskega dokaza ni. Prosta presoja je tudi v tem, katere dokaze bo uradna oseba uporabila, vendar ne sme odkloniti izvedbe dokazov, ki so bistveni za presojo in ugotovitev dejanskega stanja. Ali so bistveni ali ne, je, kot rečeno, presoja uradne osebe. Po zakonu imajo različni dokazi načeloma enako dokazno moč. Šele presoja dokazov v konkretni upravni stvari lahko pokaže, da ima določen dokaz večjo dokazno moč. Zato je treba v obrazložitvi odločbe navesti razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 53).

V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj je pomembno, da ima uradna oseba, ki vodi postopek, možnost prosto presojati različne dokaze. Največkrat gre za različne materialne dokaze (fotografije, izpiske iz zemljiške knjige in zemljiškega katastra, aerofoto posnetke ...), pogosto tudi izjave prič in izvedenska mnenja izvedencev, s katerimi stranke v postopku dokazujejo obstoj kakšnega dejstva, na katerega opirajo svoj zahtevek.

### **3.1.6 Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice**

V 11. členu ZUP je določeno, da morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek.

To načelo je edino, ki zavezuje stranko in ne upravnega organa, ki vodi postopek. S pošteno uporabo pravice je mišljena poštena uporaba procesnih pravic tako strank kot tudi njihovih pooblaščenec, zakonitih zastopnikov, začasnih zastopnikov, predstavnikov strank in stranskih udeležencev.

Stranka seveda lahko izkoristi vse pravice, ki so ji v postopku dane, vendar ne na način, ki bi drugemu preprečeval ali omejeval iste ali druge zakonite pravice. Za pričo so zagrožene stroge sankcije, če bi se ugotovilo, da je dala lažne izjave. Za stranko take sankcije niso predvidene, vendar je s pravnimi sredstvi mogoče izpodbijati upravni akt, ki je dosežen s strankinim neresničnim prikazovanjem dejstev. Dovoljena je obnova postopka po peti točki 260. člena ZUP, ki določa, da se postopek obnovi, če je bila izdana za stranko ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 55).

Obveznost stranke, da pošteno uporablja svoje pravice, v ZUP ni posebej konkretizirana. Navedeno načelo bo uradna oseba, ki vodi postopek, tako vselej uporabljala pri presoji postopkovnih predlogov stranke, npr. ali je določen dokazni predlog namenjen zgolj zavlačevanju postopka ali pa bi dejansko lahko pripomogel k razjasnitvi dejanskega stanja. V primeru, da je stranka v postopku določene stroške postopka povzročila iz nagajivosti, jih bo morala kriti sama, ne glede na to, na čigavo zahtevo se je začel postopek oziroma ali se je končal za stranko ugodno ali ne (Androjna in Kerševan, 2006, str. 115).

Čeprav se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja na ustni obravnavi vse prisotne stranke izrecno in zelo resno opozori na določbe 11. in 188. člena ZUP, ugotavljam, da se stranke te svoje dolžnosti ne zavedajo oziroma je ne jemljejo resno. Velikokrat se namreč post festum izkaže, da v postopku upravnega organa niso seznanile z vsemi njim znanimi in za odločitev pomembnimi dejstvi, da so namerno zavlačevale postopek itd.

Prav pri (ne)spoštovanju navedenega načela v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja se kaže tudi odnos strank ter posledično celotne družbe, predvsem do organov prve stopnje. Ta odnos pa največkrat eskalira prav na ustnih obravnavah, kjer smo uradne osebe bolj kot v vlogi strokovne osebe, ki vodi postopek, v vlogi mediatorja, ki miri stranke z nasprotnimi interesi in se hkrati otepa očitkov o nepristranskosti in koruptivnosti upravnega organa.

### **3.1.7 Načelo samostojnosti pri odločanju**

V 12. členu ZUP sta opredeljeni samostojnost organa, ki vodi upravne zadeve in o njih odloča, in tudi samostojnost uradne osebe, ki vodi postopek.



Da bi organ oziroma njegova uradna oseba lahko ugotovila resnično dejansko stanje stvari in zagotovila spoštovanje zakonitosti, je potrebna njena samostojnost oziroma neodvisnost, ki jo zagotavlja to načelo. Svoj temelj ima v 2. odstavku 120. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Gre torej za samostojnost organa v razmerju do drugih organov in vej oblasti. Organ je v konkretni zadevi vezan le na ustavo, zakone, podzakonske predpise, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, od vstopa Slovenije v EU pa v skladu z načelom zakonitosti tudi na predpise EU (Jerovšek et al., 2004, str. 100 in 101).

Načelo velja tudi za pooblaščenno uradno osebo, ki samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku, ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvajanje javnih pooblastil. Vlada in minister dajeta usmeritve in navodila za delo organa, organiziranje dela in izvajanje predpisov, vendar so to splošna navodila ali inštrukcije. Ministrstva tako upravnim enotam dajejo usmeritve, strokovne napotke, strokovno pomoč in obvezna strokovna navodila za opravljanje nalog (Jerovšek, 2007, str. 48 in 49).

Zastavlja se vprašanje, kakšno je razmerje med usmeritvami in strokovnimi napotki ter obveznimi navodili. Obvezna navodila se ne nanašajo na razlago določb zakonov in podzakonskih predpisov pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah, ker bi bila obveznost takšnih navodil v neskladju z načelom samostojnosti pri odločanju. Kolizijo med določbo 49. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/04, 113/05-UPB4, 89/07, 126/07, 48/09) in načelom samostojnosti pri odločanju je treba razlagati v korist slednjega (Bugarič et al, 2004, str. 591).

V drugem odstavku 12. člena ZUP je poudarjena samostojnost uradne osebe organa, ki je predpogoj vsakega učinkovitega in pravno dopustnega delovanja v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega, na podlagi ustave in zakona predpisanega postopka. Odločanje uradne osebe mora biti nepristrano, nearbitrarno, objektivno ter v okviru dovoljene uporabe predpisov pravično. Uradni osebi ni dovoljeno dajati navodil, kako naj vodi postopek, katere dokaze naj izvede, katerim naj verjame in kako naj o upravni zadevi odloči. Vežejo jo le veljavni predpisi (Jerovšek et al., 2004, str. 101).

### **3.1.8 Načelo pravice do pritožbe**

ZUP v prvem odstavku 13. člena določa, da ima zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, stranka pravico do pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba.

Že 25. člen Ustave Republike Slovenije določa, 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. Že iz samega besedila ustave izhaja, da je pritožbo mogoče nadomestiti z drugim pravnim sredstvom, dokler bo zagotovljeno vsaj to.

Po ustaljenem stališču ustavnega sodišča je pravica do učinkovitega pravnega sredstva zagotovljena, če je pravni akt, ki se izpodbija, obrazložen, tako da lahko pritožnik izpodbija vsebinske razloge odločitve. To pomeni, da mora biti odločba upravnega organa obrazložena glede vsake bistvene točke na tako konkreten (ne pavšalen, abstrakten, splošen) način, da bo omogočala presojo, ali je organ – država oziroma lokalna skupnost v zadostni meri izpolnila vse zahteve, ki jih glede ugotovitvenega in dokaznega bremena in pravilne uporabe materialnega prava nalagajo zakonske določbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 59).

Pravica do pritožbe je skladno s 25. členom ZUP praviloma vedno dovoljena, zato jo štejemo za redno pravno sredstvo. Je pa institut pritožbe v ZUP opredeljen v več členih, in sicer:

- Pritožba je dovoljena zoper vsako odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji. Stranka ima pravico do pritožbe zoper odločbo na prvi stopnji, pritožbo lahko vložijo tudi druge osebe, če so z izdano odločbo prizadete njihove pravice in pravne koristi.
- Pritožba ni dovoljena zoper odločbo predstavniškega organa ali vlade (2. odstavek 13. člena ZUP), zoper odločbo o odpravi ali razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici (4. odstavek 277. člena ZUP) in zoper odločbo, s katero organ, ki nima nad seboj organa druge stopnje, izredno razveljavi izvršljivo odločbo (4. odstavek 278. člena ZUP) ali izreče izredno odločbo za nično (4. odstavek 280. člena ZUP).
- Zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe, mogoč je upravni spor ali izredna pravna sredstva (1. odstavek 229. člena ZUP).
- Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena, če tako določa zakon, ki določa tudi, kdo odloča o pritožbi (2. odstavek 230. člena ZUP).
- Pritožba je dovoljena tudi, ko organ prve stopnje ne odloči o zahtevi stranke v predpisanem roku, saj se šteje, kakor da je bil stranki zahtevek zavržen (4. odstavek 222. člena ZUP) – molk organa.
- Pritožba zoper sklep je dovoljena, če tako določajo posamezne določbe ZUP ali če kak drug zakon to izrecno dovoljuje (258. člen ZUP). Če ni dovoljena pritožba zoper odločbo organa, tudi ni dovoljena zoper sklep. Sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, mora biti v pisni obliki ter mora vsebovati obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu. Izpodbija ga lahko le oseba, ki ji je sklep izdan (glej Jerovšek, 2007, str. 53, in Androjna in Kerševan, 2006, str. 122 do 124).

Upravni organ stranko v postopku v pouku o pravnem sredstvu, ki je sestavni del vsake odločbe, pouči o možnih pravnih sredstvih, rokih za njihovo vložitev ter pristojnosti organa za odločanje o njih.

ZGO-1 v 70. členu določa, da je pritožbeni rok zoper odločbo, izdano v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, krajši, kot ga določa ZUP, in sicer 8 dni od dneva vročitve. To velja za

gradbena dovoljenja, izdana za gradnjo vseh vrst objektov (nezahtevne, manj zahtevne in zahtevne), velja pa tudi za odločbe, s katerimi se že izdana gradbena dovoljenja spreminjajo, prav tako pa tudi za odločbe, s katerimi se veljavna gradbena dovoljenja podaljšujejo.

### **3.1.9 Načelo ekonomičnosti postopka**

Načelo ekonomičnosti, opredeljeno v 14. členu ZUP, je z vidika odločanja upravnih organov v za to določenih rokih zelo pomembno. Manj pomembno pa je, ko dodamo, da se to načelo nikakor ne sme izvajati na račun zmanjšanja izvajanja ostalih načel, predvsem načela zakonitosti, materialne resnice ali načela zaslišanja stranke.

Načelo ekonomičnosti dejansko vsebuje tri načela:

- načelo hitrosti postopka, ki se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena;
- načelo varčnosti, ki zahteva, da se vodi postopek s čim manjšimi stroški ter s čim manjšo zamudo časa za stranke in druge udeležence v postopku ter za organ;
- načelo učinkovitosti, ki zahteva, da se priskrbi vse, kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravic strank ter javnih koristi.

Načelo ekonomičnosti oziroma gospodarnosti upravnega postopka je torej podrejeno drugim temeljnim načelom, ki veljajo v upravnem postopku. Varčevanje pri stroških zahteva, da organ, če ima na voljo več sredstev, da prednost cenejšemu sredstvu pred dražjim. Trajanje postopka pa je že ZUP sam razumno omejil, ko je določil, da mora organ v postopku, ki se je začel na zahtevo stranke, odločbo izdati in vročiti stranki čim prej, najkasneje pa v enem oziroma dveh mesecih (Androjna in Kerševan, 2006, str. 126).

Organ ne ugotavlja in dokazuje dejstev, ki so splošno znana ali znana organu, in dejstev, ki ne utegnejo vplivati na odločitev o zadevi. Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu sporno ali kaj je treba dokazati (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 64).

Usklajevanje izvajanja načela ekonomičnosti ob upoštevanju vseh ostalih načel ZUP je ob upoštevanju množice življenjskih situacij prepuščeno predvsem iznajdljivosti uradne osebe, ki postopek vodi. Načelo ekonomičnosti se v praksi največkrat kaže v odsotnosti ugotavljanja izpolnjevanja vseh predpisanih pogojev, katerih izpolnjevanje je pogoj za pridobitev neke pravice, saj že neizpolnjevanje enega izmed njih pomeni, da stranka take pravice ne bo mogla pridobiti. S takim ravnanjem se upravni organ izogne zavlačevanju postopka in dodatnim stroškom, ki bi z nadaljevanjem postopka lahko nastali tako za organ kot tudi za stranke.

Za izdajo gradbenih dovoljenj veljajo roki, ki jih določa ZUP. Večina gradbenih dovoljenj se izda v posebnem ugotovitvenem postopku, kar pomeni, da zanje velja dvomesečni rok. Za dovoljenja, izdana v skrajšanem ugotovitvenem postopku, pa velja enomesečni rok.

### **3.2 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA KOT UPRAVNA STVAR**

Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo, oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari (2. člen ZUP).

Bistvo upravne zadeve je odločanje v upravnih razmerjih, za katera je značilna enostranska in avtoritativna odločitev zastopnika javnega interesa.

Prav vprašanje, ali gre pri zahtevi stranke za upravno zadevo, je prvo in ključno vprašanje, na katerega mora upravni organ odgovoriti, ko prejme zahtevo stranke. Tu pa velikokrat nastopijo težave, saj noben predpis ne določa, da se v neki zadevi vodi upravni postopek, da se odloča v upravnem postopku ali da se izda upravna odločba, ampak je to treba ugotoviti iz same zadeve. Na tem mestu se lahko opremo na definicijo, da gre pri upravni zadevi za nasprotje med posamičnim, zasebnim in javnim interesom, ki ga mora upravni organ s svojo odločitvijo razrešiti.

V navedenih in drugih primerih torej za presojo ni bistveno, ali se pri odločanju vodi upravni postopek, kakšen in kako poimenovan akt izda odločujoč organ, temveč ali gre za odločitev o posameznikovi upravni pravici ali obveznosti upoštevajoč zaščito javnega interesa. Slednjega vedno določijo področni zakon in njegovi izvedbeni splošni akti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 15).

ZUP vsebuje splošne pravne določbe, ki se nanašajo na množico različnih upravnih postopkov, neodvisno od tega, na podlagi katerega materialnega predpisa se odloča in kateri organ odloča. Ker pa so posamezna upravna področja zelo specifična, vsebujejo nekateri materialni predpisi tudi specialne procesne določbe, ki v tem delu nadomestijo splošnejše določbe ZUP. V določenih primerih pa je zaradi velike specifikke nekega področja sprejet specialni postopkovni predpis, ki nadomesti ZUP.

Zakon o splošnem upravnem postopku se pri odločanju uporablja tudi, če zakon take obveznosti izrecno ne določa, vendar pa so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- odločanje ureja norma upravnega prava, ki tudi varuje javni interes na določenem področju;
- je po zakonu pristojen za odločanje v zadevi organ: organ državne uprave ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti in nosilec javnih pooblastil, ki mu zakon daje pristojnost za odločanje v upravni zadevi;
- iz predpisa jasno izhaja, da je treba v določeni konkretni in posamični zadevi ob neposredni uporabi predpisov sprejeti enostransko, oblastveno odločitev o pravicah,

obveznostih ali pravnih koristih pravnih ali fizičnih oseb oziroma drugih subjektov, ki so lahko stranka v upravnem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 55).

Da gre pri izdaji gradbenega dovoljenja za upravno zadevo, izhaja iz narave razmerij med udeleženci, in sicer gre za nasprotje posamičnega interesa, tj. investitorjeve želje do gradnje, in javnega interesa, tj. zagotovitve urejenosti urbaniziranega prostora, ki ga mora zagotavljati upravni organ. Že sam ZGO-1 pa v 54. členu določa, da investitor zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vloži pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve, kar skladno z že navedenim pomeni, da se postopek vodi po ZUP.

Javna korist je na področju gradnje objektov in tudi sicer nadrejena zasebni le, če je izbrani ukrep primeren (je predpisan kot možen in vodi do cilja), nujen (istega cilja ni mogoče doseči drugače) in uravnotežen (gre za najmanjši možni poseg v zasebno sfero) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 246 in 247).

Krovni predpis (materialni in procesni), ki ureja postopek izdaje gradbenega dovoljenja, je ZGO-1, subsidiarno se uporablja ZUP. Pri vodenju postopka pa se uporabljajo še drugi materialni predpisi, ki vplivajo na odločanje, kot so: Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09 in 80/10-ZUPUDPP), Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr., 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C in 80/10-ZUPUDPP), Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04, 20/06, 39/06, 70/08, 108/09), Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2) (Uradni list RS, št. 96/04), Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08), Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/03, 57/08), Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/2002, 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18), Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uradni list RS, št. 37/08, 99/08), Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in določitvi objektov državnega pomena (Uradni list RS, št. 33/03, 78/05-popr., 25/10), Uredba o območju za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (Uradni list RS, št. 37/08, 20/11-odl. US), Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/08), Pravilnik o obrazcih za pridobitev gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt (Uradni list RS, št. 38/08), Pravilnik o gradbiščih (Uradni list RS, št. 55/08) in še mnogo drugih, predvsem tehničnih predpisov.

## **4 POSTOPEK IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja poteka skladno z določbami ZGO-1, ob subsidiarni uporabi ZUP. Predvsem ZGO-1 pozna celo vrsto konkretnih posebnosti, kjer odstopa od splošnega upravnega postopka po ZUP pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja, seveda pa gre za posamezna vprašanja, ki zlasti ne smejo prizadeti temeljnih načel ZUP (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 248). Če ga opredelimo časovno, bi zanj lahko rekli, da je eden izmed daljših upravnih postopkov, glede zahtevnosti pa, da je poleg postopkov denacionalizacije, ki pa se počasi zaključujejo, to najbolj zahteven postopek, ki se vodi na prvi stopnji. Obe lastnosti postopka izdaje gradbenega dovoljenja izhajata iz zapletene in obsežne materialne zakonodaje, saj je treba pri izdaji gradbenega dovoljenja poleg ZGO-1 upoštevati še vse podzakonske akte – uredbe, pravilnike, tehnične standarde in nenazadnje prostorske strateške in izvedbene akte. Dodaten razlog za dolžino in težo postopkov pa je velika množica strank v postopku, ki imajo poleg vsega še nasprotne interese, kar otežuje predvsem ugotovitev resničnega dejanskega stanja, saj ga nasprotne stranke prikazujejo različno. Kot že zahteva eno izmed temeljnih načel ZUP, je uradna oseba, ki vodi postopek izdaje gradbenega dovoljenja, pri tem samostojna. V praksi to največkrat pomeni, da mora biti pravno in urbanistično podkrovana, saj prvostopni organi nimajo pravnih in urbanističnih služb, ki bi posamezno odločitev uradne osebe lahko preverile.

### **4.1 VRSTE OBJEKTOV**

ZGO-1 v 1. odstavku 8. člena določa, da se objekti glede na zahtevnost gradnje in vzdrževanja razvrščajo na zahtevne, manj zahtevne, nezahtevne in enostavne objekte. V 2. odstavku istega člena pa določa, da vlada z uredbo podrobneje določi vrste zahtevnih, manj zahtevnih, nezahtevnih in enostavnih objektov, za enostavne objekte pa tudi njihovo največjo velikost, način gradnje in rabe ter druge pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se objekt lahko šteje za enostavni objekt, ter dela, ki se štejejo za redna vzdrževalna dela in investicijska vzdrževalna dela, če zakon ne določa drugače.

ZGO-1 v 8. členu torej opredeljuje delitev objektov glede na zahtevnost njihove gradnje, lahko bi tudi rekli, glede na njihovo velikost. Drugačno delitev pa opredeljuje 7. člen zakona, in sicer objekte deli glede na namen, za katerega so zgrajeni, in določa, da na usklajen predlog ministra, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve, in organa, pristojnega za državno statistiko, Vlada Republike Slovenije z uredbo o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov podrobneje določi vrste stavb in vrste gradbenih inženirskih objektov. V navedeni uredbi se opredeli tudi, katere stavbe in kateri gradbeni inženirski objekti so objekti državnega pomena. Slednje je pomembno predvsem z vidika stvarne pristojnosti, saj je za izdajo gradbenih dovoljenj za gradnjo objektov državnega pomena pristojno le Ministrstvo RS za okolje in prostor (za območje celotne države Republike Slovenije) in ne posamezna krajevno pristojna upravna enota.

Uredba, ki jo je vlada sprejela in ki objekte razvršča glede na zahtevnost njihove gradnje, je Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uradni list RS, št. 37/2008, 99/2008). Ta uredba razvršča objekte na zahtevne, manj zahtevne, nezahtevne in enostavne objekte. Nekateri zahteve v uredbi so skupne za enostavne in nezahtevne objekte. Ta skupna določila bodo natančneje opisana pod naslovom Enostavni objekti.

#### **4.1.1 Enostavni objekti**

Enostavni objekti so z vidika zahtevnosti gradnje najmanj zahtevni, zato že ZGO-1 v 3a. členu določa, da se gradijo brez predhodno pridobljenega pravnomočnega dovoljenja, vendar ne v nasprotju s prostorskim aktom. ZGO-1 enostavne objekte opredeljuje kot konstrukcijsko nezahtevne objekte, ki ne potrebujejo posebnega statičnega in gradbenotehničnega preverjanja ter niso namenjeni prebivanju in niso objekti z vplivi na okolje. Enostavni objekti so razdeljeni v več skupin, in sicer glede na njihov namen. Enostavni objekti so v uredbi taksativno naštet in se lahko gradijo brez predhodno pridobljenega upravnega dovoljenja. Uredba opredeljuje naslednje skupine enostavnih objektov, in sicer objekte za lastne potrebe, pomožne infrastrukturne objekte, pomožne obrambne objekte, pomožne kmetijsko-gozdarske objekte, začasne objekte, vadbene objekte, spominska obeležja in urbano opremo. Uredba za vsak posamezen objekt določa največje dovoljene gabarite, pri nekaterih tudi konstrukcijske značilnosti. Poleg gabaritov posameznega tipa objekta pa uredba določa tudi skupne pogoje, ki veljajo za enostavne in nezahtevne objekte in jih mora investitor pri gradnji takega objekta upoštevati. Naj tu še opozorim na dejstvo, da mora investitor na zemljiški parceli, na kateri je predvidena gradnja katerega koli objekta, izkazovati pravico graditi, ki je opredeljena v 56. členu ZGO-1 in o kateri bo več napisanega kasneje. Pogoj, ki velja za vse vrste enostavnih objektov, je, da ti ne smejo imeti samostojnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture, pri čemer so lahko priključeni na obstoječe priključke. Naslednja zahteva se nanaša na varovalne pasove in varovana območja, in sicer mora investitor pred gradnjo enostavnega objekta podati zahtevo za pridobitev soglasja pristojnega organa ali službe, v kolikor se zemljišče nameravane gradnje nahaja v varovalnem pasu oziroma varovanem območju. V nadaljevanju sledijo še navodila za ugotavljanje največje velikosti objekta in ugotavljanje odmika od sosednjih zemljišč. Uredba v 9. členu določa, da se enostavni objekti lahko dozidajo, nadzidajo in se jim lahko spremeni namembnost le, v kolikor bodo kot celota tudi po izvedenem posegu izpolnjevali vse zahteve, ki so določene za vrsto objekta, ki ji je pripadal pred izvedenim posegom (prizidavo, nadzidavo). Uredba opredeljuje posebne pogoje, ki se nanašajo le na določeno vrsto enostavnih objektov, na primer za objekte za lastne potrebe, pomožne infrastrukturne objekte, različne vrste začasnih objektov, vadbene objekte in urbano opremo. Mogoče na tem mestu opišem le pogoje, ki jih je treba upoštevati pri gradnji enostavnih objektov za lastne potrebe, saj analogno, glede na število zahtev za nezahtevne objekte za lastne potrebe, lahko sklepamo, da so ti najbolj pogosti tudi med enostavnimi objekti. Uredba v 1. točki 2. odstavka 4. člena določa, da morajo biti pri gradnji objektov za lastne potrebe izpolnjeni tudi naslednji pogoji, in sicer da:

- so objekti za lastne potrebe lahko zgrajeni le na zemljiških parcelah, ki pripadajo stavbi, h kateri se gradijo, in sicer najdlje za čas njenega obstoja;
- se pri izračunu faktorja pozidanosti seštejejo površine vseh objektov za lastne potrebe in prištejejo površini stavbe, h kateri so bili zgrajeni, če pa je stavb več, se seštejejo površine vseh stavb na zemljiških parcelah;
- se lahko na zemljiških parcelah večstanovanjske stavbe za vsako stanovanje v njej zgradi največ po en objekt za lastne potrebe iste vrste in skupaj največ toliko objektov, da je dosežena meja faktorja pozidanosti.

S spremembo ZGO-1 iz leta 2007 se je bistveno spremenila ureditev, ki se nanaša na gradnjo objektov za lastne potrebe, ki so sedaj opredeljeni kot enostavni objekti. To so recimo nadstreški, rezervoarji za utekočinjeni naftni plin ali nafto, male komunalne čistilne naprave, zajetja, vrtine in vodnjaki ... Pred uveljavitvijo navedenih sprememb ZGO-1 so investitorji za gradnjo objektov za lastne potrebe, katerih nabor je bil veliko širši in med katere so sodili tudi nekateri danes nezahtevni objekti, morali pridobiti lokacijsko informacijo. To je investitorjem na njihovo zahtevo izdala pristojna urbanistična služba posamezne občine, na območju katere se je nepremičnina nahajala, za investitorje pa je predstavljala okvir za gradnjo takega objekta. V lokacijski informaciji so bili navedeni podatki o dimenzijah objekta, za katerega je zaprosil investitor, in podatki o morebitnih drugih omejitvah, varovalnih pasovih in varovanih območjih. S spremembo zakona leta 2007 pa je bila odgovornost za gradnjo v smislu preveritve posameznih pogojev za gradnjo prepuščena izključno investitorjem. Sedaj je dolžnost investitorjev, da sami preverijo vse pogoje za gradnjo, torej da gradijo objekt v gabaritih, kot so opredeljeni v uredbi, da preverijo, ali je taka gradnja skladna s prostorskimi akti (ali je gradnja zelenega objekta sploh dovoljena na obravnavanem območju in ali niso mogoče s prostorskim aktom dovoljeni le objekti manjših dimenzij), ali se predvidena gradnja nahaja v kakšnem varovalnem pasu ali varovanem območju in se morajo zato pridobiti ustrezna soglasja, preverijo faktor pozidanosti itd. Pri svojem delu opažam, da večina investitorjev, ki so v prejšnji ureditvi negodovali nad obveznostjo pridobitve lokacijske informacije, ni zadovoljnih niti s sedanjo ureditvijo, v kateri je ureditev deregularizirana do te mere, da jim ni več potrebno pridobivati lokacijske informacije.

#### **4.1.2 Nezahtevni objekti**

Za nezahtevne objekte veljajo skupne zahteve, ki veljajo tudi za enostavne objekte in so opisane že pod naslovom Enostavni objekti. Na splošno bi lahko rekli, da so nezahtevni objekti objekti, katerih gradnja je nekoliko bolj zahtevna kot gradnja enostavnih objektov, še vedno pa ne tako zahtevna, da bi zanje bilo treba pridobiti običajno gradbeno dovoljenje. ZGO-1 nezahtevne objekte opredeljuje kot konstrukcijsko manj zahtevne objekte. Uredba nezahtevne objekte deli na objekte za lastne potrebe, ograde, škarpe in podporne zidove, pomožne infrastrukturne objekte, pomožne kmetijsko-gozdarske objekte, začasne objekte, spominska obeležja, prijavnice in objekte za telekomunikacijsko opremo. Tudi pri gradnji



nezahtevnih objektov je treba upoštevati določbe prostorskih aktov in nemalokrat se zgodi, da prostorski akti dovoljujejo v uredbi navedene nezahtevne objekte v manjših gabaritih, kot jih določa uredba. ZGO-1 določa, da je za gradnjo nezahtevnih objektov treba pridobiti gradbeno dovoljenje za nezahtevni objekt. V 1. odstavku 74.a člena tudi določa obvezne priloge k zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt, med katerimi pa ni projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. To je posledica konstrukcijske nezahtevnosti teh objektov in pomeni enostavnejše pridobivanje takih dovoljenj za investitorje. Iz lastne prakse lahko rečem, da je daleč največ gradbenih dovoljenj za nezahtevne objekte izdanih za ograje in objekte za lastne potrebe, med katere sodijo drvarnice, garaže, steklenjaki oziroma zimski vrtovi, ute oziroma senčnice, bazeni, greznice ... Za ograje poleg določbe, da so lahko visoke do 2,20 m, velja tudi, da:

- če z izvedbenim prostorskim aktom ni posebej predpisan odmik ograje od meje sosednjih zemljišč, je lahko ograja postavljena največ do meje zemljiške parcele, na kateri se gradi, vendar tako, da se z gradnjo ne posega na sosednje zemljišče;
- se lahko ograja, ki je medsosedska in označuje potek meje, gradi na meji, vendar le, če se lastniki zemljišč, ki jih razmejuje, o tem pisno sporazumejo;
- zgornji rob ograje in lega ograje ob javni cesti ne sme posegati v polje preglednosti, pred gradnjo takšne ograje pa je treba pridobiti soglasje upravljavca javne ceste.

ZGO-1 v členih od 74.a do 74.č vsebuje določbe, ki se nanašajo na izdajo gradbenega dovoljenja za nezahteven objekt. Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za nezahteven objekt mora biti podana na predpisanem obrazcu, ki je določen s Pravilnikom o obrazcih za pridobitev gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt (Uradni list RS, št. 38/08). Zahtevi je treba priložiti le prikaz lege objekta na zemljišču, tako da so na zemljiškokatastrskem prikazu razvidni tlorisni položaj, oblika in odmiki objekta od parcelnih mej sosednjih zemljišč. Prikazani morajo biti tudi značilni prerezi (profili) objekta, oblikovanje objekta in terena. Poleg tega morajo biti priložena soglasja pristojnih soglasodajalcev in dokazilo o pravici graditi. Ne glede na to, da je ZGO-1 zelo poenostavil priloge k zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja za nezahtevne objekte, ima večina investitorjev težave predvsem pri prikazovanju značilnih prerezov objekta in terena (risanju), kar se največkrat konča tako, da uradna oseba, ki vodi konkreten upravni postopek, skupaj z investitorjem riše in izpolnjuje zahtevo, vse z namenom, da bi bila zahteva jasna in popolna. Dejstva, da smo Slovenci očitno zelo slabi risarji, zakonodajalec pri sprejemanju veljavne zakonodaje očitno ni upošteval, še manj pa to upošteva Ministrstvo RS za javno upravo pri določanju normativov, ki jih morajo pri svojem delu dosegati javni uslužbenci, saj se taka ali druga pomoč strankam ne všteva v noben normativ.

ZGO-1 vsebuje še kar nekaj posebnih določb, ki se nanašajo na postopek izdaje gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt, ki pa bodo v diplomski nalogi obravnavane znotraj drugih poglavij.

### **4.1.3 Manj zahtevni objekti**

Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost določa, da je manj zahteven objekt vsak objekt, ki ni uvrščen med zahtevne, nezahtevne ali enostavne objekte. Drugih posebnih določb, ki bi opredeljevali manj zahtevne objekte, tudi ZGO-1 ne vsebuje. Kot gradnja vseh ostalih objektov, razen enostavnih, se lahko tudi gradnja manj zahtevnega objekta izvaja le na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja oziroma na lastno odgovornost investitorja, ko je gradbeno dovoljenje šele dokončno.

### **4.1.4 Zahtevni objekti**

Kot že sam naziv pove, gre pri zahtevnih objektih za objekte, ki so iz katerega koli gradbenega vidika zahtevnejši kot ostali objekti. ZGO-1 v točki 1.7. 2. člena določa, da je zahtevni objekt 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. Zahtevne objekte določa oziroma opredeljuje Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost, in sicer v svojem 2. členu. Uredba določa le različna merila, po katerih se nek objekt lahko uvrsti med zahtevne. Izdaja gradbenega dovoljenja za zahtevne objekte zahteva nekatere dodatne pogoje, ki jih je treba upoštevati, predvsem gre za dodatne sestavine projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, kot je recimo obvezna revizija projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma njegovega posameznega dela.

Pri obravnavanju zahtev Upravne enote Ljubljana, Izpostave Moste - Polje za izdajo gradbenih dovoljenj, ki so se nanašala na del zahtevnega objekta, je večkrat prihajalo do razhajanja mnenj med upravnim organom in investitorjem oziroma njegovim odgovornim projektantom. Mnenje upravnega organa, ki ga je kasneje s pisnim pojasnilom potrdilo tudi Ministrstvo RS za okolje in prostor, je bilo, da je revizija potrebna takoj, ko se zahteva nanaša na gradnjo ali rekonstrukcijo zahtevnega objekta, pa čeprav le njegovega manjšega dela. Investitorji so praviloma vedno trdili drugače in so se pri tem sklicevali na dejstvo, da je predmet predvidene gradnje ali rekonstrukcije le manjši del zahtevnega objekta, ki pa sam zase ne predstavlja takega objekta.

## **4.2 UDELEŽENCI V POSTOPKU**

### **4.2.1 Stvarna in krajevna pristojnost ter uradne osebe**

Pristojnost pomeni hkrati odgovornost in upravičenje, da organ v določeni zadevi odloči. Organ torej v skladu s pristojnostjo, določeno s predpisi, sme in obenem mora voditi postopek in sprejeti odločitev, ne sme se ji izogibati, prelagati na druge organe oziroma prevzemati pristojnosti drugih organov v nasprotju z zakonodajo ipd. Organ odloča:

- na določenem upravnem področju in stopnji odločanja – stvarna ali materialna ali vsebinska pristojnost na prvi ali drugi stopnji (npr. poznamo invalidske, gostinske,

- gradbene, šolske, davčne, razlastitvene, kmetijske, okoljske, vojne, orožne, tujske in druge zadeve);
- na določenem območju – krajevna ali teritorialna pristojnost (npr. na območju ene ali več upravnih enot, območnih enot zavoda za zaposlovanje, enega ali določenih davčnih uradov ali centrov za socialno delo, na območju cele države za ministrstvo) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 69).

Stvarno pristojnost organov praviloma določajo področni zakoni. Včasih ti opredelijo le prvostopenjski organ, včasih hkrati določijo še krajevno pristojnost, neredko pa področni zakon le poda podlago, da natančneje pristojnost določijo izvedbeni predpisi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 70). Vsak organ lahko odloča o upravnih zadevah samo v mejah ali teritoriju svoje krajevnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 72).

Zakon o graditvi objektov v 24. členu določa stvarno pristojnost izdaje gradbenih dovoljenj. Navedeni člen v drugem odstavku določa, da je pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena, na prvi stopnji upravna enota, na območju katere leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja. V prvem odstavku navedenega člena zakon določa, da je za izdajo gradbenih dovoljenj za objekte državnega pomena na prvi stopnji pristojno ministrstvo za prostorske in gradbene zadeve.

Krajevna pristojnost je odvisna oziroma se določa na podlagi predpisov o teritorialni organizaciji državne uprave in na podlagi predpisov o organizaciji posameznih organov. Za odločanje na prvi stopnji o zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, pa je v skladu z 20. členom ZUP krajevno pristojna upravna enota, na območju katere se obravnava nepremičnina nahaja (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 249).

Organi, ki odločajo v upravnih zadevah, so sicer praviloma statusno opredeljeni kot pravne osebe, a jih mora zaradi njihove fiktivnosti nekdo predstavljati. Uradna oseba ne more biti kdor koli. ZUP zaradi pomena upravnega postopka kot instrumenta varstva javne koristi in pravic strank določa minimalne pogoje za uradne osebe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 78). Izpolnjeni morajo biti trije pogoji, in sicer mora biti uradna oseba zaposlena pri pristojnem organu, mora imeti ustrezno izobrazbo in opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka ter mora imeti pooblastilo, da opravlja posamezna dejanja v postopku, ga vodi oziroma v zadevi odloča.

Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Vladna uredba o minimalni izobrazbi, izdana na podlagi ZUP, sicer določa tri stopnje zahtevnosti postopkov in glede na to določene pogoje za uradne osebe, ki te postopke vodijo oziroma o njih odločajo ali opravljajo posamična dejanja. Strokovni izpit iz upravnega postopka od leta 2008 ni potreben za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah, ki jih določi vlada z uredbo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 80).

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je v Razvidu z zahtevnostjo upravnih postopkov upravnih enot in osnovnih nazivov za vodenje postopka (št. 021-135/2006 z dne 20. junija 2007, 22. aprila 2008 in 22. maja 2008) opredeljen z oznako P2 in je kot tak definiran kot najzahtevnejši upravni postopek. Praviloma bi se te naloge morale opravljati v nazivu višji svetovalec, ki je naziv drugega kariernega razreda, pogoj za zasedbo tega delovnega mesta pa je najmanj visoka strokovna izobrazba (ali prva bolonjska stopnja), pri čemer se naloge v njem lahko opravljajo, če ima uradnik najmanj štiri leta delovnih izkušenj. V praksi pa se dogaja, da takega naziva nima niti polovica uradnikov vseh upravnih enot s tovrstnimi pooblastili (Jaklič, 2010, str. 6).

#### **4.2.2 Stranke – investitorji in stranski udeleženci**

Stranka je subjekt, brez katerega se upravni postopek ne more uvesti niti teči in se ne more odločiti v zadevi, če stranke ni (več). Na to procesno predpostavko mora organ paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka. Katera oseba je lahko stranka v določeni zadevi, določa v okviru koncepta stvarne legitimacije praviloma področni zakon, saj ta opredeli, kateri so (pred)pogoji, da neka oseba sploh uveljavlja določeno pravico ali pravno korist oziroma je lahko nosilec obveznosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 86).

Skladno z ZUP ločimo pojma lastnosti ali statusa stranke (kdo je stranka) in položaja stranke, ki pa pripada poleg strankam tudi drugim osebam, za katere zakon tako določa (gre za vprašanje postopkovnih pravic enakih tistim, ki jih imajo stranke).

Oseba, ki želi v postopku nastopati kot stranka, mora imeti:

- sposobnost biti stranka, ki se pokriva s pravno sposobnostjo;
- opravilno ali procesno sposobnost, vezano na poslovno sposobnost;
- stvarno legitimacijo, upravičenje ali obveznost v predpisu (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 87).

Enak procesni položaj kot stranke imajo po ZUP zaradi zaščite svojih pravnih interesov tudi druge osebe, zaradi varstva javnega interesa pa tudi državni pravobranilec oziroma drugi zastopniki javnega interesa. Položaj stranke ima lahko predvsem oseba, ki v postopek vstopi, da bi v njem zavarovala svoje pravne koristi; tako osebo imenujemo stranski udeleženec ali stranski intervenient (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 90).

ZGO-1 je vse do 3. marca 2011 v 62. členu določal, kdo so stranke (po položaju) v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za manj zahteven in zahteven objekt, saj je bil skladno s 74.b členom ZGO-1 stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt le investitor.

V 1. odstavku 62. člena je ZGO-1 določal, da je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, le investitor. V 2. odstavku 62. člena je ZGO-1 natančno

določal, kdo so poleg investitorja še lahko stranke oziroma stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

Z odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-165/09-34 z dne 3. marca 2011 je navedeno sodišče razveljavilo 1. in 2. odstavek 62. člena ter 74.b člen ZGO-1, kar pomeni, da se stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenih dovoljenj od objave navedene sodbe v Uradnem listu RS št. 20/11 določajo le na podlagi določb ZUP. Upravni organi bodo morali po uradni dolžnosti ali na zahtevo domnevnih stranskih udeležencev zato v prihodnje skrbno (skrbneje) preverjati potencialne pravne interese drugih oseb, oprtih tudi na predpise z drugih področij. Predvsem pa bo treba paziti že pri normiranju – zakonodajalec torej lahko določi neka okvirna vodila za presojo pravnega interesa, ne more pa ga mehanistično neki skupini oseb niti podeliti niti izključiti (Kovač, 2011, str. 9).

ZGO-1 v točki 1.7. 2. člena opredeljuje investitorja kot pravno ali fizično osebo, ki naroči graditev objekta ali jo izvaja sama. Ker je pogoj za gradnjo med drugim tudi izkazovanje pravice graditi na zemljišču ali nepremičnini, ki je predmet gradnje, je investitor lahko samo tista pravna ali fizična oseba, ki to pravico izkaže. ZGO-1 torej investitorstvo veže na izkazovanje pravice graditi in ne na finančni vložek, ki ga zahteva posamezna gradnja, kot je največkrat napačno razumljeno. Med potencialnimi investitorji velja namreč prepričanje, da je investitor tisti, ki financira gradnjo, ne glede na to, ali je lastnik zemljišča, na katerem je ta predvidena, oziroma ali pravico do gradnje izkazuje na kakšen drugačen način. Investitor ima skladno z ZGO-1 več dolžnosti, in sicer:

- poskrbeti mora za vse potrebne vloge, naročila in prijave, določene z ZGO-1,
- če pri projektiranju sodeluje več projektantov in odgovornih projektantov, mora izmed njih imenovati odgovornega vodjo projekta; v kolikor je potrebna revizija projekta in pri njej sodeluje več revidentov in odgovornih revidentov, mora izmed njih investitor imenovati odgovornega vodjo revidiranja; če pri gradnji sodeluje več izvajalcev in odgovornih vodij del, mora investitor izmed odgovornih vodij del imenovati odgovornega vodjo gradbišča;
- v primerih, ki jih določa ZGO-1, mora investitor poskrbeti tudi za revizijo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, pred začetkom gradnje pa tudi zagotoviti strokovno nadzorstvo nad gradnjo;
- za projektiranje, revidiranje, izvajanje del in nadzor nad gradnjo mora investitor skleniti pisne pogodbe.

Stranske udeležence je opredeljeval ZGO-1 v 2. odstavku 62. člena, v katerem je določal, da se imajo v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja na območjih, ki se ne urejajo z državnim prostorskim načrtom ali podrobnim občinskim prostorskim načrtom, poleg investitorja pravico udeleževati postopka še naslednji stranski udeleženci (v nadaljnjem besedilu: stranke):

- lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah, na katerih bo potekala gradnja in na katere sega območje za določitev strank;
- 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 takšnih nepremičninah;
- drugi subjekti, če tako določa zakon.

Isti člen v 3. odstavku še določa, da stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki je imetnik služnostne oziroma stavbne pravice, ki še ni vpisana v zemljiško knjigo, lahko z overjeno listino dokaže, da je imetnik te pravice. To je razumeti, da so stranke v postopku tudi imetniki služnostne oziroma stavbne pravice, katerih pravica pa še ni vpisana v zemljiško knjigo, torej na vpis še čakajo. Pravna praksa glede navedenega pa je ravno obratna, saj pravi, da statusa stranke nima imetnik služnostne oziroma stavbne pravice, če ta pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo. Ko je vpis izvršen, pa ta pravica učinkuje z dnem vpisa, vendar od dneva, ko je bil podan predlog za vpis take pravice v zemljiško knjigo.

Navedeno izhaja tudi iz obrazložitve sodbe Upravnega sodišče RS št. U 2830/2005, ki se nanaša na pridobitev lastninske pravice, vendar analogno velja tudi za pridobitev drugih stvarnih pravic, pri čemer pravi: Zgolj s sklenitvijo pravnega posla torej kupec na nepremičnini ne pridobi lastninske pravice. Tudi ne zadošča, da je kupec vložil zemljiškooknjižni predlog za pridobitev lastninske pravice. Res bo, če bo njegovemu predlogu ugodeno, vpis pravice učinkoval od trenutka, ko je zemljiškooknjižno sodišče prejelo predlog za vpis (5. člen Zakona o zemljiški knjigi – ZZK-1), vendarle pa še ni vpisan kot lastnik, ker o vpisu še ni odločeno.

Območje za določitev strank, ki ga je navajala 1. točka 2. odstavka 62. člena, je bila novost, ki je bila uvedena s spremembo ZGO-1 iz leta 2007. Območje za določitev strank je matematično izračunano območje, ki se izračuna na podlagi Uredbe o območju za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (Uradni list RS, št. 37/08). Pred novelo ZGO-1 iz leta 2007 se je objektom določalo vplivno območje. To je bilo problematično predvsem z vidika njegovega določanja, saj so ga v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja določali odgovorni projektanti, ki pa so ga največkrat določali tako, da je bilo v korist investitorjev, torej tako, da je segalo le na zemljiške parcele, ki so bile v lasti investitorja. Za določitev vplivnega območja noben predpis ni določal natančnih meril ali celo matematičnega izračuna. Določala so se vplivno območje med gradnjo, vplivno območje po izvedeni gradnji ter skupno vplivno območje, pri tem pa so se upoštevali različni vplivi objekta na okolje. Pri tem je bilo treba upoštevati določbe tehničnih predpisov. Tehnični predpisi vsebujejo določbe o mehanski odpornosti in stabilnosti objektov, varnosti pred požarom, higienski in zdravstveni zaščiti, varnosti pri uporabi, zaščiti pred hrupom in varčevanju z energijo ter ohranjanju toplote. Le

pri opredeljevanju in ocenjevanju primerne osenčenosti sosednjih objektov je bilo nekaj dilem, ker ni sprejet pravilnik o osenčenju (Heferle, 2008, str. 193).

Najpogostejši razlog za obnove postopkov izdaje gradbenega dovoljenja je bil ravno investitorju vsečno določanje vplivnega območja, ki pa je bilo neustrezno določeno.

Čeprav je matematični izračun za določitev območja za določitev strank prinašal praviloma veliko oziroma več strank v postopku kot prejšnja ureditev z vplivnim območjem, pa je bila to za upravni organ dobrodošla rešitev, saj zahtev za obnovo postopka zaradi napačno določenega območja za določitev strank oziroma ne vključitve stranskih udeležencev v postopek, čeprav bi morali biti, praktično ni bilo. V interesu upravnega organa in zlasti investitorja je, da se gradbeno dovoljenje izda v čim krajšem času. Z izvedbo ustne obravnave v skoraj vsakem postopku izdaje gradbenega dovoljenja sta se čas izdaje le-tega in obremenjenost uradnikov povečala, vendar pa je bila pravna varnost investitorja veliko večja, saj ni prihajalo do negotovosti glede vložitve zahteve za obnovo postopka, prav tako pa se uradniki z isto zadevo niso ukvarjali dvakrat.

Določbe 1. in 2. odstavka 62. člena ZGO-1 glede določanja stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja so veljale le do 18. marca 2011. Navedenega dne je bila v Uradnem listu RS št. 20/11 objavljena odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-165/09-34, s katero je to razveljavilo 1. in 2. odstavek 62. člena ZGO-1 ter 74.b člen ZGO-1. Če povzamem obrazložitev navedene odločbe Ustavnega sodišča RS, je obstoječa ureditev glede določanja strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki jo določa ZGO-1, neskladna z 22. členom Ustave RS. Ustavno sodišče je zavrnilo razlago zakonodajalca (DZ RS) in Vlade RS glede 1. odstavka 62. člena ZGO-1, da so v primeru DPN ali OPPN zainteresirane osebe imele možnost sodelovati že v fazi sprejema navedenih načrtov, v kateri so lahko podajale svoje pripombe skladno s predpisanim postopkom sprejema navedenih prostorskih aktov. Zakonodajalec tudi navaja, da so navedeni načrti tako podrobni, da so v fazi izdaje gradbenega dovoljenja mogoča le manjša odstopanja od njihovih določb, ki pa ravno zaradi tega ne vplivajo na pravice in pravne koristi zainteresiranih oseb. Zakonodajalec še navaja, da je v ZGO-1 umestil določbo 1. odstavka 62. člena zato, da bi se že tako dolg postopek izdaje gradbenih dovoljenj skrajšal oziroma se ne bi po nepotrebem podaljševal, pri tem pa ni kršil določil 22. člena Ustave RS, saj so zainteresirane osebe imele možnost sodelovanja in varovanja svojih pravic in interesov v postopku sprejema DPN in OPPN.

Ustavno sodišče v svoji obrazložitvi navaja, da ocenjuje, da postopek priprave in sprejemanja DPN in OPPN ni tak, da bi lahko v njem zainteresirane osebe učinkovito varovale svoje pravne koristi. Navaja, da sodelovanje posameznika v postopku sprejemanja abstraktnih in splošnih aktov ne more nadomestiti njegovega sodelovanja v postopku, ko se takšen akt uporabi v konkretnem primeru na ugotovljeno dejansko stanje. Ker se v posameznikove pravice in pravne koristi lahko poseže le s posamičnim aktom (gradbenim dovoljenjem), mora imeti posameznik možnost, da v upravnem postopku uveljavlja pravna in dejanska vprašanja, ki so

povezana z zaščito njegovega pravno varovanega položaja, vključno s pravnimi sredstvi in sodnim varstvom.

Zelo podobna je obrazložitev razveljavitve 2. odstavka 62. člena ZGO-1, ki po presoji Ustavnega sodišča pomeni nedopustno izključitev nekaterih oseb, ki jim materialno pravo priznava pravno varovan položaj, iz sodelovanja v upravnem postopku.

Navedeno pomeni, da se bodo stranski udeleženci v bodoče določali na podlagi 43. člena ZUP, s čimer se ureditev na tem področju vrača v čas pred letom 2002, ko je bil sprejet Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02). Upravni organ bo moral v postopku izdaje gradbenega dovoljenja glede na vrsto in obseg gradnje presoditi, kdo so tiste osebe, katerih pravice in pravne koristi bi bile s predvideno gradnjo, ki je predmet izdaje konkretnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja, lahko kršene ali prizadete.

Res je, da imajo v upravnih postopkih na področju graditve sosedje ali druge osebe ustavno pravico do sodelovanja v postopku in do vlaganja pravnih sredstev, če neka odločitev poseže v njihove pravice. Vendar pa Ustava v 4. odstavku 15. člena tudi omejuje pravice, če te posegajo v pravice drugih, in s tem uveljavlja splošno pravilo, da pravice drugega ni dopustno oškodovati.

Pri tem pa je poglobljen problem, s katerim se bodo z njihovim pravilnim in pravočasnim vključevanjem v postopke srečevali upravni organi, predvsem pomanjkanje objektivnih in nedvomnih kriterijev ter orodij, ki bi zagotavljali varstvo njihovih pravic in interesov ter hkrati preprečevali možnost njihove zlorabe ali celo šikane, ki lahko zainteresiranim za gradnjo povzročajo občutne zamude, stroške in škodo. Za upravne organe to pomeni, da ne bodo le mehansko oziroma enoznačno uporabljali splošnih pravil na konkreten dejanski stan, ampak bodo morali pravo do neke mere z ustrezno rabo v posameznih okoliščinah – na ravni instrumentalnega javnega upravljanja – tudi ustvarjati (Kovač, 2011, str. 9).

Sprememba ZGO-1 iz leta 2007 je uvedla novost, in sicer da je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, razen na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, stranka tudi občina, na območju katere leži nameravana gradnja, če najpozneje v osmih dneh po prejemu obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priglasi svojo udeležbo pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve. Če svoje udeležbe ne priglasi v predpisanem roku, se šteje, da se je odpovedala pravici sodelovati kot stranka v postopku.

#### **4.2.3 Projektant in revident ter odgovorni projektant in odgovorni revident**

Gre za štiri najpomembnejše subjekte, ki sodelujejo pri gradnji v fazi projektiranja. ZGO-1 med osnovnimi pojmi v 2. členu natančno opredeljuje, da je:

- projektant pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju;



- revident pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri reviziji projektne dokumentacije;
- odgovorni projektant posameznik, ki projektantu odgovarja za skladnost načrta, ki ga izdelata, s prostorskimi akti, gradbenimi predpisi in pogoji pristojnih soglasodajalcev;
- odgovorni revident posameznik, ki revidentu odgovarja, da so načrti, ki jih revidira, v skladu z gradbenimi predpisi in da bo objekt, zgrajen oziroma rekonstruiran na njihovi podlagi, izpolnjeval predpisane bistvene zahteve.

V nadaljevanju ZGO-1 (28. člen) določa pogoje za projektanta ter pravi, da sme dejavnost projektiranja opravljati pravna ali fizična oseba, ki ima kot gospodarska družba ali zadruga v sodni register vpisano dejavnost projektiranja oziroma ima kot samostojni podjetnik posameznik takšno dejavnost priglašeno pri pristojni davčni upravi. Če samostojni podjetniki posamezniki ali ustanovitelji gospodarske družbe oziroma zadruge sami ne izpolnjujejo s tem zakonom predpisanih pogojev za odgovornega projektanta, mora imeti takšna pravna oziroma 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 zakonit način zagotovljeno sodelovanje ustreznega števila posameznikov, ki izpolnjujejo s tem zakonom predpisane pogoje za odgovornega projektanta. V nadaljevanju 28. člena ZGO-1 določa tudi pogoje za tuje pravne in fizične osebe.

V 2. odstavku 45. člena ZGO-1 določa, da je odgovorni projektant lahko posameznik, ki je pri pristojni poklicni zbornici vpisan v ustrezen imenik in ima po končanem študiju za pridobitev univerzitetne izobrazbe najmanj pet let delovnih izkušenj na področju projektantskih storitev, če nastopa kot odgovorni projektant načrta za zahtevni objekt, oziroma najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju projektantskih storitev, če nastopa kot odgovorni projektant načrta za manj zahtevni objekt, po končanem študiju za pridobitev visoke strokovne izobrazbe pa najmanj sedem let pri zahtevnih objektih in najmanj pet let pri manj zahtevnih objektih.

Izpolnjevanje pogojev za projektanta in odgovornega projektanta ter revidenta in odgovornega revidenta, v kolikor je revizija potrebna, se preveri na samem začetku postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Najpogostejša pomanjkljivost je, da projektanti ali revidenti niso registrirani za opravljanje dejavnosti projektiranja. Navedena pomanjkljivost je običajno hitro odpravljena, saj se registracija dopolni relativno hitro. Da ne gre za večjo težavo, kaže tudi dejstvo, da ni pravne in sodne prakse, ki bi se nanašala na navedeno pomanjkljivost. V primeru ugotovljenih pomanjkljivosti in nestrinjanja obravnavnih subjektov z ugotovitvami upravnega organa običajno že sami subjekti za pisno mnenje zaprosijo Ministrstvo RS za okolje in prostor.

### **4.3 ZAČETEK POSTOPKA IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Upravni postopek se začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Na zahtevo stranke se upravni postopek začne, kadar stranka zahteva, naj se ji prizna kakšna pravica oziroma naj bo oproščena kakšne obveznosti. Stranka lahko zahteva začetek upravnega postopka v zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za postopek potrebna njena zahteva. Primeri, ko je po naravi stvari za začetek upravnega postopka potrebna zahteva stranke, seveda niso naštetih v zakonih, vendar pa iz narave upravnih zadev izhajajo, da je mogoče o njih odločati le, če stranka to zahteva (Androjna in Kerševan, 2006, str. 278).

Ker gre v postopku izdaje gradbenega dovoljenja vedno za uveljavljanje zasebnega interesa investitorja, se ta postopek začne le na zahtevo stranke oziroma investitorja. Šteje se, da je upravni postopek uveden, če oziroma ko investitor vloži zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve.

#### **4.3.1 Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja**

V skladu s 129. členom ZUP mora upravni organ, preden se spusti v obravnavanje konkretne zadeve, le to preizkusiti. Če stvar, na katero se zahteva stranke nanaša, ni upravna stvar, organ zahtevo zavrže. Upravni organ prav tako zavrže vlogo vlagatelja, če ta v njej ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka. Enako postopa organ v primeru, če zahteva stranke ni bila vložena v predpisanem roku. Organ zavrže zahtevo tudi, kadar o isti upravni stvari že teče postopek ali pa je bilo o njej že pravnomočno odločeno (bodisi formalno bodisi materialno pravnomočno) in je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna organ, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje, na katero se opira zahtevnik, ni spremenilo (Kavčič, 2003, str. 12).

Določbe ZGO-1, ki se nanašajo na zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja, vsebuje 54. člen. Za razliko od ZUP ZGO-1 vsebuje kar nekaj posebnih določb glede podaje zahteve. V 1. odstavku navedenega člena ZGO-1 določa vsebino zahteve oziroma njene obvezne sestavne dele. ZGO-1 določa, da zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve vloži investitor. Pri ugotavljanju pristojnega organa nam pomaga člen ZUP, ki določa, da se pri nepremičninah, med katere spadajo tudi zemljišča in objekti, pristojni organ določi glede na kraj, v katerem ta leži. Nadalje določa, da mora investitor v zahtevi navesti podatke o parcelni številki in katastrski občini zemljišča z nameravano gradnjo in zemljišč, po katerih bodo potekali priključki na infrastrukturo, če se objekt nanjo priključuje. Določilo, da mora investitor v zahtevi navesti tudi podatke o parcelni številki in katastrski občini zemljišč, po katerih bodo potekali priključki na infrastrukturo, je bilo uvedeno s spremembo ZGO-1 iz leta 2007. Slednje pomeni, da je treba v primeru, ko ti podatki v zahtevi niti po pozivu za dopolnitev niso navedeni, skladno s 67. členom ZUP tako zahtevo zavreči.

ZGO-1 v 2. odstavku 54. člena določa obvezne priloge k zahtevi, in sicer dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in druge listine, če tako določa zakon. V nadaljevanju pa ZGO-1 opredeljuje tudi dodatne sestavine zahteve oziroma priloge k zahtevi, ki so vezane na posamezno vrsto gradnje. Določa, da je treba v zahtevi, če se nanaša na rekonstrukcijo, spremembo namembnosti, dozidavo in nadzidavo, navesti tudi številko in datum gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bil objekt zgrajen, razen za objekte, zgrajene pred 31. decembrom 1966. Ta datum, tj. 31. december 1966, je naveden v 54. členu ZGO-1, vendar pa gre za pomoto, saj bi tam moral biti naveden 31. december 1967, kar se sklada tudi z določbami 197. člena ZGO-1. Nadalje mora investitor zahtevi priložiti tudi dokazilo o pravici graditi, če ta pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo.

Skladno s 7. odstavkom 54. člena mora investitor, v kolikor se nameravana gradnja priključuje na objekte gospodarske javne infrastrukture, v zahtevi navesti, ali je oziroma ali bo sam vložil zahtevek za odmero komunalnega prispevka, ali pa v zahtevi navede, naj ta zahtevek v njegovem imenu vloži upravni organ za gradbene zadeve.

Pogosta pomanjkljivost, ki jo opažam pri svojem delu, je, da investitor v zahtevi sploh ne navede številke in katastrske občine parcel, po katerih bodo potekali priključki na infrastrukturo, še pogosteje pa ne navede, kdo naj vloži zahtevo za odmero komunalnega prispevka in, v primeru gradnje na obstoječem objektu, na podlagi katerega dovoljenja je bil ta objekt zgrajen. Čeprav je 99 % zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja izdanih na predpripravljenem obrazcu, ki ga je mogoče dobiti na vseh upravnih enotah po Sloveniji in tudi na spletnem portalu e-uprava, je ena od prej navedenih pomanjkljivosti zahteve prisotna pri 90 % oddanih zahtev. Opažam, da skoraj vse nepopolne zahteve oddajo fizične ali pravne osebe, ki se profesionalno ne ukvarjajo z gradnjo in jih v postopkih kot pooblaščenci ne zastopajo projektanti. Sama menim, da besedilo predpripravljenih zahtev za samo laično razumevanje ni prezahtevno, saj se običajno po osebnem pogovoru z investitorjem izkaže, da besedila zahteve sploh ni prebral v celoti in je zato tudi ni izpolnil.

Podatka o številki in datumu gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bil zgrajen objekt, ki je predmet gradnje, pa investitorji največkrat ne navedejo predvsem zato, ker ga ne poznajo. Ne glede na določbe ZGO-1, da je gradbeno dovoljenje s prilogami za posamezen objekt treba hraniti, dokler objekt obstaja, ga običajno ne hranijo toliko časa. Predvsem gre tu za investitorje, ki predmetnega objekta niso gradili sami, ampak so ga gradili potomci investitorjev, običajno vnuki, pravnuki ..., ali pa so objekt kupili, brez da bi jim prodajalec izročil gradbeno dovoljenje. Razen pri večini novogradenj je to kar običajen pojav pri prodaji objektov v Republiki Sloveniji, saj kupci običajno še vedno verjamejo ustnim zagotovitvam prodajalcev (posameznikov in celo nepremičninskih agencij), da je objekt zgrajen legalno. Tudi s posledicami naslednjih nakupov, pri katerih gre največkrat za neskladne gradnje, se na upravnih enotah vse pogosteje srečujemo.

Kdaj je torej zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja formalno popolna? Odgovor se zdi preprost, vendar v praksi ni vedno tako. Upoštevajoč ZGO-1 bi se odgovor glasil: Ko vsebuje vse v 54. členu zahtevane podatke (parcelna številka, katastrska občina ...) ter sta ji priložena najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD) in druge listine, če tako določa zakon (npr. dokazilo o pravici graditi, v kolikor ta še ni vpisana v zemljiško knjigo). Potem pa se v praksi pojavi primer, ko sta zahtevi sicer priložena dva izvoda PGD, vendar vsebujeta le tretjino sestavin, ki so predpisane s Pravilnikom o projektni dokumentaciji, ali ko je zahtevi priloženo dokazilo o pravici graditi, vendar ne za zemljišče, na katerem se bo izvajala predmetna gradnja, ampak za sosednje zemljišče. Ali je taka zahteva sploh formalno popolna? Po pojasnilih Ministrstva RS za javno upravo je odgovor na zastavljeno vprašanje pritrديلen. Sama pa sem drugačnega mnenja tudi zaradi dejstva, da od formalno popolne zahteve prične teči rok, v katerem mora upravni organ odločiti v zadevi, kar v primeru posebnega ugotovitvenega postopka pomeni dva meseca. Pa pogledjmo sedaj zahtevo, ki sta ji priložena dva izvoda PGD, v katerih pa manjkata dve tretjini predpisane vsebine. V praksi oziroma pri mojem delu se je največkrat izkazalo, da sta dva meseca premalo že za dopolnitev PGD oziroma njegovo uskladitev s pravilnikom, kaj šele za izvedbo drugih dejanj v postopku. Iz navedenega sledi, da v predpisanem času nikakor ni mogoče odločiti v zadevi. Posledica takšne prakse, ki sledi navodilu Ministrstva RS za javno upravo, pa je »slaba« statistika upravnih enot, ki ne izdajajo gradbenih dovoljenj v predpisanem roku.

#### **4.3.1.1 Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja**

ZGO-1 v 4. odstavku 35. člena določa, da je projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerih je pristojnemu organu omogočeno, da presodi vse okoliščine, pomembne za izdajo gradbenega dovoljenja. Pomembna je tudi določba 7. odstavka 35. člena, da se projektna dokumentacija izdelava v slovenskem jeziku. Nema lokrat upravni organ prejme projektno dokumentacijo, v kateri so predvsem elaborati, najpogosteje elaborat gradbene fizike, izdelani v tujem jeziku. Novost sprememb ZGO-1 iz leta 2007 je tudi, da se del projektna dokumentacije, ki omogoča ugotavljanje skladnosti objekta s prostorskimi akti, izdelava še v digitalni obliki. V 40. členu ZGO-1 določa, da minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve (v soglasju z resornimi ministri), predpiše podrobnejšo vsebino projektna in tehnične dokumentacije. To je minister za okolje in prostor storil s Pravilnikom o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/08; v nadaljevanju: Pravilnik).

Pravilnik zelo natančno določa in opisuje sestavine projekta za izdajo gradbenega dovoljenja ter posamezne izjeme. Kljub temu pa 5. člen določa, da projekt po zaporedju sestavljajo:

- vodilna mapa, ki vsebuje podatke o projektu in udeležencih pri graditvi, lokacijske podatke ter druge dokumente, iz katerih izhajajo podatki, pomembni za ugotavljanje skladnosti rešitev v projektu s prostorskimi akti, izpolnjevanju bistvenih zahtev nameravane gradnje in drugi podatki, pomembni za odločanje v upravnem postopku;

- načrti, ki vsebujejo sistematično urejene sestave grafičnih prikazov in opisov, s katerimi se določijo lokacijske, funkcionalne, oblikovne in tehnične značilnosti nameravane gradnje in s pomočjo katerih je mogoče skupaj z drugimi predpisanimi sestavinami dokazati, da bo nameravana gradnja skladna s prostorskimi akti, da bo izpolnjevala bistvene zahteve ter da bo za objekt, za katerega je to določeno s posebnimi predpisi, zagotovljen neoviran dostop, vstop in uporaba brez grajenih ovir;
- elaborati, ki vsebujejo študije, zasnove, strokovne ocene, geodetske načrte, konservatorske načrte ter druge tehnične dokumente v zvezi z gradnjo, kadar so zaradi posebnosti posamezne vrste objekta ali lokacije, na kateri se objekt gradi, potrebni in jih zahtevajo posebni predpisi, s katerimi se dokazuje izpolnjevanje predpisanih bistvenih zahtev.

Pravilnik v členih od 16. do 25. natančno opredeljuje vsebino posameznih delov vodilne mape, načrtov in elaboratov. V členih od 34. do 36. pa Pravilnik določa posebnosti oziroma izjeme projektne dokumentacije za enostanovanjske stavbe.

Ne glede na natančne določbe Pravilnika pa se v praksi praviloma dogaja, da je upravnemu organu predložena projektna dokumentacija pomanjkljiva ali pa njena vsebina ni izdelana skladno s Pravilnikom. Opažam, da odgovorni projektanti in odgovorni vodje projektov sploh ne poznajo določb Pravilnika, ki je osnova za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, oziroma jih poznajo zelo slabo. Iz tega izvira tudi velika večina trenj, ki se pojavljajo v upravnem postopku med upravnim organom in odgovornimi osebami za izdelavo projektne dokumentacije.

#### **4.3.1.2 Dokazilo o pravici graditi**

Izkazana pravica graditi je materialni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, ZGO-1 pa dokazilo o pravici graditi obravnava v 56. členu. Dokazilo o pravici graditi oziroma njegova predložitev je poleg presoje skladnosti predvidene gradnje z določbami prostorskega akta bistveni element, ki mora biti izpolnjen, da upravni organ lahko izda gradbeno dovoljenje. Neizkazovanje pravice graditi je najpogostejši vzrok za izdajo negativne odločbe v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Na dejstvo, kako pomembno je izkazovanje pravice graditi in kako težko je včasih presojati predložena dokazila o pravici graditi, kaže tudi zelo obširna pravna in sodna praksa. ZGO-1 v 1. odstavku 56. člena določa, da za dokazilo o pravici graditi po zakonu velja:

- izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da ima investitor na določeni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo stvarno oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini,
- notarsko overjena pogodba z dokazilom o vložitvi predloga za vpis pogodbe o pridobitvi lastninske ali kakšne druge stvarne oziroma obligacijske 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.

Kaj šteje za dokazilo o vložitvi predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo, določa 2. odstavek 56. člena, ki pravi, da je to kopija predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo, s podatkom o zemljiškoknjžni plombi, pod katero se vodi predlog.

Ob upoštevanju določb 54. in 56. člena ZGO-1 lahko ugotovimo, da mora investitor, v kolikor iz vpisa v zemljiški knjigi ne izhaja, da na določeni nepremičnini izkazuje pravico graditi, zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja predložiti eno od dokazil, naštetih v 2. do 4. alineji 1. odstavka 56. člena ZGO-1. Ko upravni organ prejme tako dokazilo, ga vsebinsko presodi.

Izjema od 1. odstavka 56. člena pa velja za nameravane gradnje objektov gospodarske javne infrastrukture, pri odstranitvah objektov in za zemljišča, na katerih je predvidena ureditev gradbišča samo za čas gradnje. V navedenih primerih notarsko overjeni pogodbi ni treba predložiti dokazila iz 2. odstavka 56. člena. Pri nameravani gradnji gospodarske javne infrastrukture, ki se bo izvajala v cestnem telesu državne ali občinske javne ceste, se ne glede na določbe 56. člena za dokazilo o pravici graditi šteje soglasje upravljavca javne ceste za izvedbo takšne gradnje znotraj cestnega telesa.

Večina pravne prakse pri izkazovanju pravice graditi se nanaša na izkazovanje le-te na zemljiščih, po katerih bodo potekali dovozna pot in komunalni priključki, ki bodo zagotavljali minimalno komunalno oskrbo objekta. Pri delu Upravne enote Ljubljana, Izpostave Moste - Polje je bilo največ težav in nejasnosti z izkazovanjem pravice graditi na zemljiščih, po katerih bo potekal dovoz do predvidenega objekta. Na žalost je k tem težavam pripomogla tudi nekonsistentna sodna praksa. Vrhovno sodišče je s sodbo I Up 1194/2004 odločilo, da mora investitor, kadar dovozna pot poteka po zemljiščih v privatni lasti, ki pa predstavljajo kategorizirano javno cesto, skladno s 56. členom ZGO-1 na teh zemljiščih izkazati pravico graditi. Kasneje pa je Vrhovno sodišče RS s sodbo I Up 807/2005 odločilo ravno nasprotno kot v sodbi I Up 1194/2004, saj je odločilo, da je zemljišče, ki je bilo z odlokom o kategorizaciji občinskih cest vključeno v del lokalne ceste, postalo del javne ceste, ki pa je po Zakonu o javnih cestah prometna površina, ki jo lahko vsakdo prosto uporablja. Ker je odlok o kategorizaciji občinskih cest v času odločanja v navedeni zadevi še vedno veljal, je sodišče zavzelo mnenje, da investitorju za prevoz preko take parcele ni potrebno imeti dovoljenja lastnika le-te.

Pri izkazovanju pravice graditi je pomembno tudi njeno izkazovanje v primeru solastnine. Tudi tu je upravno sodišče že večkrat zavzelo stališče, da je v primeru solastnine in posegov v skupne dele objekta (konstrukcijski elementi, fasade, strehe ...) treba pridobiti soglasja vseh solastnikov, torej 100 % soglasje, skladno z določbami Stvarnopravnega zakonika (Uradni list

RS, št. 87/02; v nadaljevanju: SPZ). Tako je Upravno sodišče RS v sodbi št. U 2381/2007 v obrazložitvi navedlo, da je pravilno stališče, da se konstrukcija objekta, ki je v solasti več oseb, šteje med skupne dele stavbe. Kot skupni prostori stavbe se štejejo deli, ki glede na svojo naravo služijo izrabi stavbe kot celote, zaradi česar imajo na njih upravičenja vsi solastniki objekta. Zaradi navedenega je treba upoštevati določbe 67. člena SPZ, ki ločijo posle rednega upravljanja in posle, ki tako upravljanje presegajo. Za slednje je potrebno soglasje vseh solastnikov (5. odstavek 67. člena SPZ).

#### **4.3.1.3 Obvestilo pristojne občine**

Obvestilo pristojne občine je novost, ki jo je ZGO-1 uvedel s spremembami v letu 2007. Skladno s 5. odstavkom 54. člena ZGO-1 mora pristojni upravni organ za gradbene zadeve po prejemu vloge za izdajo gradbenega dovoljenja o tem nemudoma obvestiti občino, na območju katere je nameravana gradnja, in jo pozvati, da v osmih dneh prijavi svojo udeležbo v postopku. Obvestilu pristojni upravni organ za gradbene zadeve priloži povzetek podatkov o nameravani gradnji iz projekta za izdajo gradbenega dovoljenja. Vsebino navedenega povzetka določa Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/08).

Beseda nemudoma sicer nakazuje na nujnost zadeve, še vedno pa ostaja časovno neopredeljen pojem. Iz splošne upravne prakse izhaja, da naj bi nemudoma pomenilo rok nekje od treh do petih dni, vsekakor pa kratek rok.

### **4.4 UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK**

Po ZUP si po začetku upravnega postopka kot podfazi sledita ugotovitveni in dokazni postopek. ZUP zaradi sistematike obravnava ugotovitveni in dokazni postopek kot zaporedje, čeprav se v resničnem življenju ti dve podfazi postopka tesno prepletata. Bistvena razlika med njima je v navezavi ugotovitvenega postopka na dejstva in dokaznega postopka na izvedbo dokazil o zatrjevanih oziroma nakazanih dejstvih (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 153).

#### **4.4.1 Ugotovitveni postopek**

Po začetku postopka se začne ugotovitveni postopek, v katerem je treba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi, in strankam omogočiti, da uveljavijo svoje pravice in pravne koristi. V ugotovitvenem postopku je torej treba uresničiti dve temeljni načeli upravnega postopka: načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke. To se lahko doseže v skrajšanem ugotovitvenem postopku ali pa v posebnem ugotovitvenem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 300).

Ko je zahteva razumljiva in popolna, torej skladna z določbami 54. člena ZGO-1, upravni organ nadaljuje postopek tako, da na podlagi vseh predloženih dokazil in podatkov, ki jih je po uradni dolžnosti pridobil iz uradnih evidenc (zemljiška knjiga, zemljiški kataster, Poslovni Register Slovenije, imenik inženirjev, imenik arhitektov), ugotovi resnično dejansko stanje, na

podlagi katerega bo sprejel ustrezno odločitev. Za izdajo gradbenega dovoljenja mora ugotoviti, ali so izpolnjeni vsi pogoji, ki jih za izdajo gradbenega dovoljenja določa 66. člen ZGO-1. V kolikor na podlagi vseh predloženih oziroma pridobljenih podatkov ni mogoče ugotoviti resničnega dejanskega stanja, kot to zahteva 8. člen ZUP, lahko upravni organ zahteva predložitev dodatnih dokazil, izvedbo dokazov z izvedenci, pričami itd. ZGO tako kot ZUP pozna dve vrsti ugotovitvenih postopkov, in sicer skrajšani ugotovitveni postopek in poseben ugotovitveni postopek.

#### **4.4.1.1 Skrajšani ugotovitveni postopek**

Skrajšani ugotovitveni postopek pomeni hkratno izvedbo ugotovitvenega postopka in odločanja, ko organu ni treba opraviti posebnih dejanj v postopku niti ugotavljati dejstev ter okoliščin, pomembnih za razjasnitev zadeve (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 255). ZUP v 144. členu sicer določa primere, v katerih organ lahko o zadevi odloči po skrajšanem postopku, vendar pa ZGO-1 vsebuje posebne določbe, ki zadevajo odločanje po skrajšanem ugotovitvenem postopku. Velja pa določba drugega odstavka 144. člena ZUP, da v primerih odločanja po skrajšanem postopku ni treba zaslišati stranke. ZGO-1 v 60. členu 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 poseben zakon za določeno vrsto objekta na določeni lokaciji ne določa drugače. V povezavi z 62. členom ZGO-1 je mogoče ugotoviti, da gre za skrajšan ugotovitveni postopek takrat, kadar razen investitorja ni drugih strank v postopku. Tako se tudi gradbena dovoljenja za nezahtevne objekte izdajajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku (74.b člen ZGO-1). Dodatno pa 61. člen ZGO-1 določa še druge možnosti skrajšanega ugotovitvenega postopka. Določa, da na zahtevo investitorja upravni organ za gradbene zadeve izda gradbeno dovoljenje v skrajšanem ugotovitvenem postopku tudi za gradnjo manj zahtevnega objekta, ki je predviden na območju, ki se ureja z občinskim prostorskim načrtom, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- predmet gradbenega dovoljenja je stanovanjska stavba, ki ima pritličje in največ tri nadstropja z mansardo,
- območje za določitev strank ne sega preko meje parcel, na katerih je predvidena nameravana gradnja, in
- iz prikaza komunalnih priključkov in dostopa v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da ti priključki ne potekajo po sosednjih zemljiščih.

Navedeni pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno, izpolnitev le enega od treh navedenih pogojev še ni podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja v skrajšanem ugotovitvenem postopku.

Vprašanje pa se postavlja, kaj je z možnostjo skrajšanega ugotovitvenega postopka po sodbi Ustavnega sodišča RS št. U 2830/2005, saj se do tega ustavno sodišče ni opredelilo. Sama menim, da je skrajšan ugotovitveni postopek mogoče izvesti le izjemoma, na primer ko



investitor želi graditi objekt, ki bo imel zelo veliko pripadajoče zemljišče, komunalni vodi bodo že na samem zemljišču, poleg tega pa bo imel dovoz zagotovljen neposredno z javne ceste.

V 2. odstavku 61. člena je dodano, da se v skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko izda tudi gradbeno dovoljenje za rekonstrukcijo stanovanjske stavbe ali spremembo namembnosti, če investitor zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja priloži notarsko overjena soglasja takšnega števila etažnih lastnikov, kot ga določajo predpisi o stanovanjskih razmerah, da se strinjajo z nameravano gradnjo, kot je razvidna iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, oziroma če takšni lastniki dajo takšno izjavo na zapisnik pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve.

Glede na to, da navedena soglasja vsebinsko ustrezajo izjavam strank iz 65. člena ZGO-1, se postavlja vprašanje, zakaj 2. odstavek 61. člena ZGO-1 zahteva notarsko overjena soglasja etažnih lastnikov, medtem ko se 65. člen ZGO-1 zadovolji z upravno overitvijo izjave oziroma soglasij strank v postopku. Moje mnenje je, da gre pri navedenem razkoraku za površnost zakonodajalca, saj je bistvu overitve, in sicer preveritev istovetnosti osebe, ki podaja izjavo ali soglasje, zadoščeno že z upravnim soglasjem.

#### **4.4.1.2 Poseben ugotovitveni postopek**

Vsa gradbena dovoljenja, ki se ne izdajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku, se izdajo v posebnem ugotovitvenem postopku. Čeprav je upravni organ oziroma uradna oseba pri svojem delu samostojna, je zmotno prepričanje, da se uradna oseba prosto odloča, kdaj bo vodila skrajšan in kdaj poseben ugotovitveni postopek, saj je pri svojem delu vedno vezana na določbe ZUP in ZGO-1. Tako lahko gradbeno dovoljenje izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku le v primeru, kadar so izpolnjeni točno določeni zakonski pogoji za vodenje takega postopka. V vseh ostalih primerih izdaje gradbenih dovoljenj za manj zahtevne objekte, ki jih je po moji oceni iz prakse približno 80 %, se ti postopki izvedejo in vodijo kot posebni ugotovitveni postopki.

Namen posebnega ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa za odločitev relevantna dejstva in okoliščine ter s tem ugotovitve resničnega dejanskega stanja in dati vsem strankam možnost sodelovanja v postopku. V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj poseben ugotovitveni postopek največkrat zajema izvedbo ustne obravnave, na kateri se da možnost vsem strankam v postopku, torej investitorju in stranskim udeležencem, da se seznanijo z nameravano gradnjo in se izrečejo o vseh dejstvih, pomembnih za odločitev o zadevi, ter se soočijo s stranko z nasprotnim interesom. Opustitev ustne obravnave oziroma možnosti, ki mora biti dana strankam v postopku, da se izrečejo o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev v zadevi, pomeni kršitev 4. odstavka 146. člena ZUP ter bistveno kršitev pravil upravnega postopka. V določenih primerih si upravni organ pri vodenju postopka pomaga tudi z imenovanjem izvedenca, ogle dom ali zaslišanjem priče. Največkrat se za tako izvedbo dokaza odloči na predlog strank v postopku.

Uradna oseba upravnega organa je pri vodenju postopka samostojna, kar pomeni, da se sama odloča, katera dokazna sredstva in procesna dejanja bo izvedla, ter določa roke za njihovo izvedbo. Poleg tega mora uradna oseba ves čas postopka skrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, ki imajo pravni interes in bi bili zaradi odsotnosti v postopku s sprejeto odločitvijo prizadeti. Potencialne stranke je treba povabiti k udeležbi v postopku in jim pustiti vsaj 8 dni za prigrasitev udeležbe. Povabljeni oseba, ki v tem roku ne priglasi udeležbe, lahko priglasi udeležbo do izdaje odločbe. K udeležbi v postopku ni treba vabiti osebe, ki sicer izkazuje pravni interes za udeležbo, če stranka predloži njeno pisno izjavo, da ta oseba v zadevi nima nasprotujočega interesa. Kljub taki izjavi ta oseba lahko zahteva udeležbo do konca postopka na prvi stopnji.

Vsakdo lahko priglasi svojo udeležbo v postopku. Oseba, ki priglasi svojo udeležbo v postopku, mora v vlogi navesti, v čem je njen pravni interes, in po možnosti predložiti dokaze o tem. O zahtevi za vstop je treba nemudoma obvestiti preostale stranke, ki lahko oporekajo osebi pravico do vstopa v postopek. Če priglasi udeležbo v postopku oseba, ki zatrjuje, da ima pravni interes, lahko uradna oseba, če je pravni interes sporen, razpiše posebno ustno obravnavo samo o vprašanju pravnega interesa. Če pravnega interesa ne izkazuje, se ji s pisnim sklepom ne dovoli vstopa v postopek. Ne prizna se ji položaj stranskega udeleženca v postopku. Oseba, ki ji je dovoljen vstop v postopek kot stranki, mora sprejeti postopek v stanju, v katerem je (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 156).

#### **4.4.1.3 Ustna obravnava**

Ustna obravnava je osrednje dejanje posebnega ugotovitvenega postopka, njen namen pa je v celoti razjasniti okoliščine zadeve. Glede razpisa in izvedbe ustne obravnave se uporabljajo v glavnem določbe ZUP. ZGO-1 vsebuje posebne določbe glede določitve strank v postopku, poleg tega pa tudi zelo pomembno določbo glede seznanitve strank v svojem 63. členu. ZGO-1 v 1. odstavku 63. člena določa, da pristojni upravni organ za gradbene zadeve povabi stranke, da se seznanijo z nameravano gradnjo in se o njej izrečejo na obravnavi. Nadalje pravi, da je v tem vabilu treba stranke posebej opozoriti na to, da se bo v primeru, če se obravnave ne bi udeležile in izostanka opravičile, štelo, da se z nameravano gradnjo strinjajo. 2. odstavek 63. člena pa daje možnost, da stranka lahko v primeru opravičenega izostanka svojo izjavo poda tudi pisno, vendar samo do konca obravnave. Če stranka do konca obravnave ne poda pisne izjave o nameravani gradnji, se šteje, da se z nameravano gradnjo, prikazano v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, strinja. ZGO-1 ne vsebuje drugih določb, ki bi se nanašale na ustno obravnavo. Navedena rešitev je bila v zakon vključena zaradi težav, ki so se v praksi pojavljale, ko se stranski udeleženci kot stranke, ki so bile nezainteresirane za gradnjo novega objekta ali so ji celo nasprotovale, niso udeleževali ustnih obravnav, kar je za investitorja pomenilo predvsem časovno negotovost glede izdaje gradbenega dovoljenja.

Skladno z določbo 154. člena ZUP uradna oseba, ki vodi postopek, po lastni presoji ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo, mora pa jo razpisati v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi ali v katerih je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence. Upravni organ v postopku izdaje gradbenega dovoljenja na ustno obravnavo vabi vse stranke v postopku, ki se določijo na podlagi določb ZGO-1. Ustna obravnavo je javna, javnost se lahko izključi le na podlagi razlogov iz 155. člena ZUP. Ustna obravnavo se mora opraviti brez zavlačevanja in brez prekinitve in preložitve, za kar mora skladno s 157. členom ZUP-2 skrbeti organ, ki vodi postopek. Ustna obravnavo se razpiše z vabilom, in sicer običajno 23 dni pred samo izvedbo ustne obravnave (15 dni za vročitev vabila po ZUP in 8 dni za pripravo na ustno obravnavo – 157. člen ZUP). V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj se skladno z določbo 157. člena ZUP skupaj z vabilom vabljenim posreduje tudi grafični prikaz območja za določitev strank oziroma prikaz nameravane gradnje.

Namen ustne obravnave je, da se vse stranke v postopku seznanijo z nameravano gradnjo, zato se jim s tem namenom na vpogled predloži tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki obravnava predmetno gradnjo. Uradna oseba vsem prisotnim tudi pojasni, zakaj so vabljeni kot stranke v postopku, kaj je predmet gradnje ter kakšne so določbe veljavnega prostorskega akta na območju nameravane gradnje. O ustni obravnavi se piše zapisnik. V kolikor so na obravnavi podane kakršne koli izjave, se tudi te zapišejo na zapisnik. Če so vprašanja, podana na zapisnik, taka, da nanje ni mogoče odgovoriti na sami ustni obravnavi, se osebi, ki so ji ta vprašanja namenjena, določi rok za podajo pisnega odgovora, ki se naknadno posreduje stranki v postopku. Ustno obravnavo vodi uradna oseba skladno z določbami ZUP.

V praksi ugotavljam, da so ustne obravnave zahtevnejši in pomembnejši del vodenja postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Nemalokrat se zgodi, da se ustne obravnave udeleži več kot 10 strank, katerih pripombe se nanašajo na vse kaj drugega kot na predmet ustne obravnave. Ne glede na to, da je tudi upravno sodišče že v več sodbah (U 449/2006-31) odločilo, da stranke v postopku lahko varujejo le svoje pravice, ne morejo pa varovati pravic drugih ali javnega interesa, se pripombe teh še vedno največkrat nanašajo na varovanje javnega interesa. Vedno bolj pogosto se ustnih obravnav udeležujejo stranke ali njihovi pooblaščenca (največkrat odvetniki) brez ustreznega znanja s področja graditve in poznavanja sodne prakse s tega področja, ki pa so verbalno spretni, velikokrat celo žaljivi tako do uradnih oseb kot tudi do upravnega organa. Na tem mestu tudi ugotavljam, da se uradne osebe v navedenih primerih skoraj nikoli ne poslužujejo možnosti iz člena ZUP, saj tudi vodstva upravnih enot tem ukrepom niso naklonjena.

#### **4.4.1.4 Predhodno vprašanje**

Skladno s 147. členom ZUP je predhodno vprašanje vprašanje, na katerega upravni organ naleti med postopkom, pa brez njegove rešitve ne more nadaljevati postopka oziroma ne

more odločiti o zadevi. To vprašanje je pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega upravnega organa. Organ, ki vodi postopek, lahko ob pogojih iz ZUP tako vprašanje obravnava sam ali pa prekine postopek, dokler ga ne reši zanj pristojen organ. O prekinitvi postopka upravni organ odloči s sklepom.

Lahko pa se pojavi tudi primer, ko je tako pravno vprašanje že bilo rešeno pri pristojnem sodišču ali drugem organu še pred začetkom predmetnega upravnega postopka ali med njegovim potekom, še preden bi bilo to pravno vprašanje obravnavno kot (nerešeno) predhodno vprašanje. V tem primeru je organ, ki vodi upravni postopek, vezan na pravnomočno rešitev tega vprašanja (na dispozitiv pravnomočne odločbe sodišča ali drugega organa) in tega vprašanja ne more na novo obravnavati, saj ga tudi sam ne bi mogel rešiti drugače, kot ga je že rešil pristojni organ (Androjna in Kerševan, 2006, str. 318).

Pri izdaji gradbenih dovoljenj upravni organ največkrat naleti na predhodna vprašanja iz pristojnosti sodišč (spori glede stvarnih pravic) ali inšpektorata, pristojnega za gradbene zadeve. Ker gre pri obeh področjih za dolgotrajne postopke, katerih rešitev je časovno dolgotrajnejša, upravni organ običajno prekine postopek izdaje gradbenega dovoljenja do rešitve predhodnega vprašanja. Če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, na obstoj zakonske zveze ali na ugotovitev očetovstva ali če zakon tako določa, pa upravni organ skladno s 148. členom ZUP mora prekiniti postopek.

V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj se predhodna vprašanja največkrat nanašajo na izkazovanje pravice graditi, predvsem obstoj različnih služnosti. V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj za že obstoječe objekte (legalizacije) pa se predhodna vprašanja nanašajo na inšpekcijske postopke za predmetne objekte. Skladno s 66. členom ZGO-1 je eden izmed pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja tudi, da ima investitor plačane ali drugače poravnane dajatve in prispevke, ki jih določa zakon. Ena izmed takih dajatev je tudi nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki ga pristojni organ za gradbene zadeve odmeri investitorju nedovoljene gradnje po uradni dolžnosti, ko prejme odločbo gradbenega inšpektorja ali ko izve za tako gradnjo. Iz sodne prakse izhaja, da je inšpekcijska odločba lahko podlaga za odmero navedenega nadomestila šele, ko postane pravnomočna. Ker pa se večina investitorjev nedovoljenih gradenj ne strinja z inšpekcijskimi odločbami in uveljavlja različna pravna sredstva zoper njih, upravni organ, pristojen za gradbene zadeve, ne more izdati gradbenega dovoljenja za legalizacijo takega objekta. Zaradi dolgotrajnosti inšpekcijskih postopkov, v katerih investitorji izkoristijo vse pravne možnosti za njihovo zavlačevanje, upravni organ, ki vodi postopek izdaje gradbenega dovoljenja, za tak objekt običajno prekine postopek do pravnomočnosti inšpekcijske odločbe.

#### **4.4.2 Dokazni postopek**

Skladno s 164. členom ZUP se dejstva, na podlagi katerih se izda odločba, ugotovijo z dokazi. Kot dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza

posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogledi. Glede posameznih dokazov se v celoti uporabljajo določbe ZUP. V postopkih izdaje gradbenih dovoljenj se kot dokaz najpogosteje uporabljajo listine in ogledi, tem sledijo izvedenci in priče, redko pa se uporabljajo izjave strank. Upravni organ vedno najprej po uradni dolžnosti sam pridobi vse njemu dostopne podatke iz informatiziranih evidenc. Pri izvajanju dokazov je uradna oseba sicer samostojna, vendar pa pri svojem delu vedno tehta med predlogi nasprotnojučih si strank v postopku, sredstvi, časom in smiselnostjo izvedbe posameznega dokaza oziroma končnim rezultatom, ki bi ga ta utegnil prinesiti.

V zadnjem času se v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj upravni organi vse pogosteje odločajo za ogled na terenu z namenom razjasnitve bistvenih okoliščin. Uradna oseba s pomočjo ogleda neposredno zazna dejstva, pomembna za odločitev o zadevi. Običajno uradna oseba izvede ogled, kadar se nameravana gradnja (legalizacija, prizidava, nadzidava, rekonstrukcija) nanaša na že obstoječ objekt. V praksi se večkrat izkaže, da predloženi geodetski posnetki obstoječega stanja zemljišča ne izkazujejo resničnega dejanskega stanja objekta, ampak so izdelani po želji oziroma v korist investitorja, kar se največkrat ugotovi ravno pri ogledu na kraju samem.

Za izvedbo dokaza z izvedencem se upravni organ odloča redkeje oziroma resnično le takrat, kadar gre za razpolaganje s potrebnim strokovnim znanjem, s katerim uradna oseba, ki vodi postopek, ne razpolaga, saj je ta povezana z večjimi stroški, ki gredo skladno z ZUP običajno v breme investitorja. Praksa pri imenovanju predvsem izvedencev gradbene in arhitekturne stroke, ki izhajajo iz akademskih vrst, kaže, da ne glede na določbe glede roka, vsebovane v sklepu, s katerim so izvedenci imenovani, praviloma ti z izdelavo izvedenskih mnenj zamujajo, kar že tako dolgotrajne postopke izdaje gradbenih dovoljenj (vsaj v primerih, ko je potrebno imenovanje izvedencev) še podaljša.

Tudi dokazovanje s pričami se uporablja bolj redko, saj se pri tej izvedbi dokaza postavlja vprašanje verodostojnosti izjav, ki jih priče podajajo. Največkrat priče predlaga stranka, v korist katere gre izjava priče. Kljub opozorilu upravnega organa, da mora biti pred upravnim organom podana resnična izjava ter da podaji krive izjave sledi kazenska in materialna odgovornost, se je že večkrat izkazalo, da je bila izjava priče neresnična. Iz istega razloga se skoraj nikoli kot dokaz ne uporablja izjava stranke.

Po zbranih in ocenjenih dokazih upravni organ sprejme odločitev, ki jo formulira v upravni odločbi, s katero odloči o upravni stvari. Upravni organ ima na razpolago dve možnosti, in sicer da izda gradbeno dovoljenje ali pa da njegovo izdajo zavrne z zavrnilno odločbo.

Tudi upravno sodišče je v svojih sodbah, na primer v sodbi U 546/2003, zavzelo stališče, da morajo tako investitorji kot tudi stranski udeleženci, ki nasprotujejo predvideni gradnji, vse svoje argumente nasprotovanja dokazati, saj le pavšalne navedbe niso dovolj za to, da bi upravni organ izdajo gradbenega dovoljenja zavrnil.

Skladno s 66. členom ZGO-1 mora upravni organ pred izdajo gradbenega dovoljenja preveriti, ali:

- je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom,
- je projekt izdelala pravna oziroma fizična oseba, ki je med izdelavo projekta izpolnjevala z ZGO-1 predpisane pogoje za projektanta, ter je oseba, ki je navedena kot odgovorni projektant, med izdelavo projekta izpolnjevala pogoje za odgovornega projektanta,
- so k predvideni gradnji pridobljena vsa predpisana soglasja,
- ima projekt predpisane sestavine in je bila opravljena revizija projektne dokumentacije, kadar je predpisana, ter so revidenti in odgovorni revidenti, ki so jo opravili, med revidiranjem izpolnjevali pogoje za revidenta in odgovornega revidenta,
- so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani oziroma so na drug zakoniti način izpolnjene investitorjeve obveznosti,
- ima investitor pravico graditi in
- iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da bo zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta, če se gradi nov objekt ali če se objekt prizidava, nadzidava ali rekonstruira tako, da se zato spreminjajo osnovni parametri obstoječih priključkov oziroma se povečujejo zahteve v zvezi z njegovo komunalno oskrbo.

Kot že navedeno, sta najbolj problematična pogoja za izdajo gradbenega dovoljenja dva, in sicer ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom in ali ima investitor pravico graditi. Pred uveljavitvijo OPN MOL, tj. v času veljavnosti množice odlokov o prostorsko ureditvenih pogojih, ki so vsak drugače določali pogoje za gradnjo na območju Mestne občine Ljubljana, je bila največja težava investitorjev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja izkazati skladnost predvidene gradnje z določbami posameznega prostorskega akta. Največkrat je težava nastopila zaradi dejstva, da so bile določbe odlokov o prostorsko ureditvenih pogojih zelo nedoločne. Na primer: na določenem območju je bila dovoljena gradnja enodružinskih stanovanjskih hiš. Odlok ni določal natančnih gabaritov objektov niti posebnih oblikovalskih pogojev, ampak je določal le, da morajo vsi posegi v prostor vzdrževati vzpostavljeno oblikovno identiteto in homogenost območja ter se prilagajati okoliškemu objektom in ureditvam po zasnovi izrabe zemljišč, odmiku od sosednjih objektov, sestavi stavbnih mas, višinskih gabaritov in gradbeni črti, naklonu streh in smereh slemen, barvi in teksturi streh in fasad, razmerju dimenzij fasad in njihovi orientaciji ... Že pri pojmu enodružinske stanovanjske hiše je šele Upravno sodišče RS s sodbo št. U 202/2007 opredelilo navedeni pojem, in sicer tako, da je enodružinsko stavbo izenačilo z enostanovanjsko stavbo. Vse do tedaj so se med upravnimi organi in investitorji vemale debate, koliko stanovanj ima lahko enodružinska hiša, pri čemer je bilo stališče investitorjev, da je to lahko večstanovanjski objekt (tri in več), stališče upravnega organa pa, da sta to lahko največ dve stanovanji. Približno identična je bila situacija pri pogoju vzdrževanja vzpostavljene oblikovne identitete in vzdrževanja homogenosti območja, saj večina območij urejanja ni pozidanih z oblikovno enakimi objekti, ampak je skoraj pravilo, da gre za zelo heterogene objekte. Seveda so obstoječi objekti navadno skladni vsaj v nekaterih elementih, recimo dvokapnih strehah, še

več pa je takih, pri katerih skladnost ni vzpostavljena. Da je utemeljitev skladnosti s strani investitorja v projektu za izdajo gradbenega dovoljenja eden od pogojev za njegovo izdajo, je odločilo tudi Upravno sodišče RS v sodbi IU 1031/2009.

#### **4.4.3 Prekinitev postopka**

ZUP v 153. členu taksativno našteva razloge za prekinitev upravnega postopka, in sicer se upravni postopek prekine (s sklepom):

1. Če stranka umre in pravica ali obveznost oziroma pravna korist, ki se uveljavlja v postopku, lahko preide na pravne naslednike. Organ v takem primeru obvesti morebitne pravne naslednike o možnosti vstopa v postopek in jim vroči sklep. Prekinitev traja, dokler pravni naslednik ali skrbnik zapuščine ne vstopi v postopek.
2. Če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca in se ji ne postavi začasnega zastopnika. Organ v tem primeru vroči sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu. Prekinitev traja, dokler stranka nima zakonitega zastopnika.
3. Če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno sposobnost, stranka pa nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika in se ji tudi ne postavi začasnega zastopnika. Organ v tem primeru vroči sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu, v primeru pravnih oseb pa se o tem obvesti organ za imenovanje zakonitega zastopnika. Prekinitev traja, dokler stranka nima zakonitega zastopnika.
4. Če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka. Sklep se vroči stečajnemu dolžniku. Prekinitev traja, dokler v postopek ne vstopi stečajni upravitelj kot zastopnik stranke.
5. Če organ sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja, oziroma ga po zakonu ne more reševati. Prekinitev traja, dokler predhodno vprašanje ni dokončno oziroma pravnomočno rešeno.

Najpomembnejša posledica prekinitve postopka je, da z njeno uvedbo prenehajo teči vsi procesni roki.

Pri izdaji gradbenih dovoljenj je najpogostejši razlog za prekinitev postopka predhodno vprašanje iz 5. alineje 153. člena ZUP, ki ga po zakonu upravni organ ne more reševati sam. Pri navedenem razlogu gre največkrat za spore iz pristojnosti sodišč (vprašanje določitve meje) in drugih upravnih organov – v primeru legalizacije objektov gre za inšpekcijske postopke, ki se uvedejo zoper inšpekcijskega zavezanca oziroma investitorja zaradi izvedene nedovoljene gradnje. V primeru navedenih gradenj je upravni organ, pristojen za izdajo gradbenih dovoljenj, dolžan po uradni dolžnosti odmeriti nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora, katerega plačilo pa je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Ker inšpekcijski zavezanci oziroma investitorji zoper izdane inšpekcijske odločbe največkrat vložijo pritožbo, navedenega nadomestila do pravnomočnosti inšpekcijske odločbe ni mogoče odmeriti, posledično pa tudi ni mogoče izdati gradbenega dovoljenja. Slednje izhaja iz določbe 5. točke 1. odstavka 66. člena ZGO-1, ki kot enega izmed pogojev za izdajo

gradbenega dovoljenja navaja: ali so dajatve in prispevki določeni z zakonom, plačani oziroma so na drug zakoniti način izpolnjene investitorjeve obveznosti. Ena izmed investitorjevih obveznosti je v primeru legalizacije nelegalno zgrajenega objekta v 157. členu ZGO-1 opredeljeno nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki ga je dolžan plačati investitor oziroma lastnik nedovoljene gradnje, če tega ni mogoče ugotoviti, pa lastnik zemljišča, na katerem stoji takšen objekt oziroma gradnja. Slednje izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS I U 2149/2009-9 z dne 1.4.2010, v kateri sodišče pojasnjuje, da je odločitev o tem, kdo je zavezanec za plačilo nadomestila zaradi nedovoljene gradnje, odvisna od odgovora na vprašanje, kdo je investitor oziroma lastnik take gradnje. To vprašanje pa je predmet inšpekcijskega postopka, v katerem pristojni gradbeni inšpektor ugotovi inšpekcijskega zavezanca in mu izreče enega od inšpekcijskih ukrepov. Vprašanje investitorstva oziroma lastništva zato v obravnavanem postopku predstavlja predhodno vprašanje. In nadaljuje: ker je bilo o predhodnem vprašanju, kdo je inšpekcijski zavezanec zaradi obravnavane nelegalne gradnje in na kakšni podlagi, pravnomočno odločeno z inšpekcijsko odločbo pristojnega gradbenega inšpektorja, je bil upravni organ, ki je odločal o odmeri nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, na to odločitev vezan. Enako izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 2136/2009-5 z dne 28.1.2010.

## **4.5 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Po končanem dokaznem in ugotovitvenem postopku mora uradna oseba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi pravne ali fizične osebe. Na vrsto oziroma vsebino odločitve vpliva presoja vseh zbranih dokazov o dejstvih in okoliščinah, ki jih je uradna oseba v postopku zbrala in preučila, odločitev organa pa je izražena kot konkreten upravni akt. Gradbeno dovoljenje je upravna odločba, ki ima poseben naziv (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 257).

### **4.5.1 Gradbeno dovoljenje kot upravni akt**

V upravnem postopku se izdajata dve vrsti konkretnega upravnega akta, in sicer odločba, kadar gre za vsebinsko odločanje o zadevi, in sklep, kadar gre za postopkovne odločitve. Praviloma se postopek zaključi z izdajo odločbe, redkeje sklepa.

Upravni akt, izdan v upravnem postopku, tj. odločba ali sklep, je pravni akt, ne materialno dejanje, saj organ na podlagi abstraktnega splošnega predpisa ureja posamično zadevo določene stranke, torej ustvarja neposredne pravne učinke. Odločba in sklep se nanašata na že nastali dejanski položaj, ne šele potencialni bodoči, zato sta konkretna upravna akta. Prav tako sta posamična upravna akta, saj naslavljata individualno poimensko določeno ali vsaj določljivo osebo, naslovnika. Odločba oziroma sklep tako učinkujeta v razmerju do le določene stranke (inter partes), splošni akti pa v razmerju do vseh (erga omnes). Posamičen upravni akt je enostranski akt, ker izhaja iz enostranskega upravnopravnega razmerja, v katerem je organ kot oblast nosilec odločanja, stranka pa pred tem organom uveljavlja pravico ali pravno korist ali se brani pred naložitvijo obveznosti. Organ se s stranko o pravici



ali obveznosti ne pogaja, ker mora v tem postopku avtoritativno ščititi javno korist oziroma javni interes. Upravni akt je torej hkrati avtoritativen, oblasten akt, saj organ v razmerju do stranke nastopa z močnejšo voljo. Zato je podlaga za izvrševanje pravice in izvršilni naslov za izvršbo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 182).

Za odločbo sta značilna dva elementa obličnosti, in sicer pisnost (izjemoma ustnost) in obvezne sestavine. ZUP določa šest temeljnih sestavin pisne odločbe, nato nadaljnje sestavne dele teh sestavin in pri nekaterih še sestavne dele slednjih. Pisna odločba mora imeti uvod, naziv, izrek ali dispozitiv, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe, ki je vodila postopek in odločbo izdala, in žig organa (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 187).

#### **4.5.2 Sestavine gradbenega dovoljenja**

Gradbeno dovoljenje je upravna odločba v pisni obliki, ki mora tako kot vsaka pisna odločba skladno z 210. členom ZUP vsebovati uvod, naziv, izrek, obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu. Poleg sestavin, ki jih predpisuje ZUP, pa mora izrek gradbenega dovoljenja vsebovati tudi določene vsebine, ki jih v 68. členu predpisuje ZGO-1. ZGO-1 v 68. členu določa, da mora izrek gradbenega dovoljenja vsebovati tudi:

- podatek o vrsti gradnje oziroma predmetu gradbenega dovoljenja (gradnja novega objekta, rekonstrukcija, odstranitev objekta, sprememba namembnosti),
- navedbo zahtevnosti gradnje (zahtevni objekt, manj zahtevni objekt),
- podatek o razvrstitvi objekta in njegovih posameznih delov glede na namen po enotni klasifikaciji vrst objektov, pri spremembi namembnosti pa tudi novi namen objekta ali njegovega dela,
- navedbo parcelnih števil in katastrske občine za zemljiške parcele, na katerih se bodo izvedli nameravana gradnja in priključki na gospodarsko javno infrastrukturo, če se objekt nanjo priključuje,
- navedbo odmikov nameravane gradnje od meje sosednjih zemljišč, razen pri linijskih gradbenih inženirskih objektih,
- navedbo dimenzij oziroma gabaritov in pri stavbah navedbo etažnosti gradnje nameravanega objekta in njihovega oblikovanja, če je predpisano,
- navedbo načina zagotovitve minimalne komunalne oskrbe, predpisane po tem zakonu,
- opis drugih značilnosti objekta, če so določene s prostorskimi akti ali drugim predpisom,
- podatke o projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja in datum njegove izdelave,
- podatke o izdanih soglasjih in pogojih glede izvedbe gradnje in uporabe, ki morebiti izhajajo iz njih v zvezi s predmetom gradbenega dovoljenja.

ZGO-1 v 2. odstavku 68. člena določa, da je sestavni del gradbenega dovoljenja tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, pa tudi druge listine, če tako določa zakon.

Izrek gradbenega dovoljenja je daljši oziroma obsežnejši kot pri večini ostalih upravnih odločb, zato je zaradi preglednosti njegove vsebine običajno razdeljen v več točk. V izreku se

poleg že navedenih sestavin navede tudi veljavnost gradbenega dovoljenja, podatek, kdaj lahko investitor prične z gradnjo, odloči pa se tudi o stroških v postopku.

Obrazložitev je v gradbenem dovoljenju zelo obsežna. Ker gre pri izdaji gradbenih dovoljenj za časovno dolgotrajnejše postopke z večjim številom procesnih dejanj in običajno tudi večjim številom strank v postopku, v katerih je treba z gotovostjo ugotoviti veliko dejstev, je temu primeren tudi obseg obrazložitve.

Pouk o pravnem sredstvu v gradbenem dovoljenju obsega vse z ZUP določene sestavine. ZGO-1 tako glede obrazložitve kot tudi glede pouka o pravnem sredstvu ne vsebuje posebnih določb.

### **4.5.3 Vročanje**

Vročanje se kot pomembno upravno dejanje, od katerega začnejo teči različni roki v upravnem postopku, izvaja skladno s pravili ZUP za vročanje. Vendar pa kljub temu ZGO-1 glede vročanja vsebuje posebno določbo. V 69. členu ZGO-1 določa, da se odločba, izdana v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, v skladu s predpisi o splošnem upravnem postopku investitorju in drugim strankam v postopku vroči z vročilnico ter se pošlje vsem pristojnim soglasodajalcem, ki so dali soglasje, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve tiste občine, na katere območju naj bi se izvedla gradnja, ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju.

Da ne bi prišlo do napačnega razumevanja 2. odstavka 68. člena, 2. odstavka 69. člena ZGO-1 še določa, da se vročeni odločbi, razen investitorju, ne prilaga projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in drugih listin, na podlagi katerih je bilo izdano gradbeno dovoljenje. Navedeno sicer že po logiki izhaja iz dejstva, da je investitor zahtevi dolžan priložiti le dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, pa vendar je zakonodajalec na tem mestu želel odpraviti vsak dvom o tem, komu se vroča tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Sama sem mnenja, da je taka ureditev ustrezna, saj se gradbeno dovoljenje z enako vsebino vroči vsem strankam v postopku. Razlika je le v tem, da investitor poleg gradbenega dovoljenja kot upravne odločbe prejme tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bilo to izdano. Vsebina gradbenega dovoljenja, ki je tudi zaradi določb ZGO-1 obsežna in natančna, omogoča vsem strankam v postopku, tudi tistim, ki ne prejmejo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, da so seznanjene z nameravano gradnjo. Omenjanje diskriminatorne obravnave strank v postopku na tem mestu se mi nikakor ne zdi upravičeno, saj imajo vse stranke v postopku že v teku postopka (ustna obravnava) možnost, da se seznanijo z vsemi podrobnostmi nameravane gradnje. Posledice opustitve dane možnosti seznanitve z nameravano gradnjo pa morajo trpeti same. Poleg tega imajo stranke v postopku tudi po izdaji gradbenega dovoljenja vedno možnost vpogleda v projektno

dokumentacijo, ki se v posamezni zadevi hrani pri upravnem organu, ki je gradbeno dovoljenje izdal.

#### **4.5.4 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost ter veljavnost gradbenega dovoljenja**

ZUP v 224. členu določa, da je dokončna tista odločba, ki se ne more več izpodbijati s pritožbo. Izvršljivost odločbe oziroma pridobitev pravice stranke, da prične izvajati pravico, je vezana na dokončnost odločbe.

ZGO-1 v 1. odstavku 3. člena določa, da se gradnja novega objekta, rekonstrukcija objekta in odstranitev objekta lahko začnejo na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja. Gradbeno dovoljenje postane pravnomočno, ko so izčrpana vsa redna pravna sredstva, torej poleg pritožbe tudi upravni spor, kar je skladno z določbami 225. člena ZUP. Ne glede na navedeno pa 2. odstavek 3. člena določa, da lahko investitor na lastno odgovornost začne z gradnjo iz 1. odstavka 3. člena tudi po dokončnosti gradbenega dovoljenja.

Dokončnost in pravnomočnost se potrdita na samem gradbenem dovoljenju, v kolikor stranka za to zaprosi.

ZGO-1 v 71. členu določa, da gradbeno dovoljenje neha veljati, če investitor ne začne z gradnjo:

- 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.

Veljavnost gradbenega dovoljenja za navedene objekte je mogoče skladno z določbami 72. člena ZGO-1 podaljšati.

V 74.č členu ZGO-1 je določeno, da gradbeno dovoljenje za gradnjo nezahtevnega objekta neha veljati, če investitor ne začne graditi v enem letu od njegove pravnomočnosti. Navedenega gradbenega dovoljenja ni mogoče podaljšati (3. odstavek 74.č. člena ZGO-1).

#### **4.6 IZPODBIJANJE AKTOV V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Že Ustava Republike Slovenije v 25. členu določa, 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. ZUP opredeljuje redno pravno sredstvo, tj. pritožbo, in pet izrednih pravnih sredstev. Namen vseh pravnih sredstev je presoja zakonitosti (materialne in formalne) postopka in odločitve, ki jo je sprejel posamezen upravni organ.

Predmet take presoje je le izrek posamezne odločbe, saj le ta postane pravnomočen oziroma izvršljiv.

Žal tako pravica do pritožbe kot tudi do drugih pravnih sredstev največkrat ne zadosti interesom strank v postopku, saj drugostopni organi in sodišča te presojuje predvsem z vidika procesne pravilnosti in ne vsebinske pravilnosti sprejetih odločitev. Odtegnitev pozornosti od tega vprašanja k zgolj procesnim in formalnim vprašanjem je vstop v kolesje upravnega in sodnega odločanja, kjer se ta vsebinski vidik izpolnjevanja pogojev za poseg v prostor odriva na stran oziroma izgublja, stranka, ki išče varstvo, pa ima, dlje ko postopek traja, večje breme dokazovanja izpolnjevanja pogojev in iskanja vezi med posameznimi akti, ki so bili izdani (Knez, 2009, str. 106).

Drugače od tistega upravnopravnega varstva, ki se zagotavlja v javnem interesu in pri katerem prizadeti posamezniki nimajo možnosti biti stranka ali ne uspejo, ker investitorji z uporabo instituta legalizacije, uspešnim uveljavljanjem pravnih sredstev med mejami dokončnosti in pravnomočnosti aktov, kar nedosledno omogoča zakonodaja o graditvi objektov in ZUP pri izrednih pravnih sredstvih, bodo morali biti posamezniki, ki se bodo borili za pravico, precej aktivni na področju civilnopravnega in ustavnopravnega varstva. Prvo jim daje tudi pravico do odškodnine in do povrnitve v prejšnje stanje, vendar pa je njihov trud v tem primeru precej večji. To, kar v sistemu javnopravnega varstva dokazujejo državni organi, morajo prizadete stranke v sistemu civilnopravnega in ustavnopravnega varstva dejansko dokazovati same. To močno poslabšuje njihov položaj, zato se poudarja predvsem varstvo v javnem interesu (Knez, 2009, str. 111 in 112).

#### **4.6.1 Pritožba kot redno pravno sredstvo**

Izdana odločba se lahko izpodbija s pritožbo, če je bil pri njeni izdaji napačno uporabljen materialni predpis oziroma sploh ni bil uporabljen, če je bilo dejansko stanje nepopolno ali napačno ugotovljeno ali če so bile podane kršitve pravil postopka, ki so skladno z 237. členom ZUP lahko bistvene ali nebistvene.

ZUP v 229. členu določa, da imajo pravico do pritožbe na prvi stopnji stranke v postopku. Pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, in sicer v roku, ki je določen za stranko. Pritožbo lahko vložita tudi državni tožilec in državni pravobranilec, vendar le zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi, in sicer v enakem roku, kot bi jo lahko vložila stranka.

Če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranski udeleženelec, ni bila vročena odločba, lahko v roku, ki ga ima stranka za vložitev pritožbe, zahteva vročitev odločbe in nato vloži pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko, če iz vseh okoliščin izhaja, da za izdajo odločbe ta oseba ni vedela oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana.

ZGO-1 v 70. členu določa poseben rok za vložitev pritožbe zoper izdano gradbeno dovoljenje, in sicer pravi, da je zoper odločbo, ki jo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja izda pristojni upravni organ za gradbene zadeve iz 2. odstavka 24. člena ZGO-1, dovoljena pritožba v osmih dneh po njeni vročitvi.

V istem členu pa zakon opredeljuje tudi možnost, da se vse stranke po vročitvi gradbenega dovoljenja pisno ali ustno na zapisnik pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve odpovejo pravici do pritožbe oziroma pravici do sprožitve upravnega spora. V takem primeru postane odločba pravnomočna z dnem, ko se pravici do pritožbe oziroma pravici do sprožitve upravnega spora odpove zadnja stranka.

Pritožba mora izpolnjevati določene procesne pogoje, in sicer mora biti dovoljena, pravočasna in vložiti jo mora upravičena oseba.

Po vloženi pritožbi organ prve stopnje le-to preizkusi. Če ni izpolnjen kateri od procesnih pogojev, organ prve stopnje pritožbo s sklepom zavrže. Zoper tak sklep je dovoljena pritožba.

Če so izpolnjeni vsi procesni pogoji, organ pritožbo pošlje morebitnim strankam z nasprotnimi interesi in jim določi rok, da se izrečejo o morebitnih novih dejstvih in dokazih. Na tem mestu je ZUP zaradi varstva pravic vseh strank v postopku določil, da ta rok ne sme biti krajši od osem in ne daljši od 15 dni. Upravni organ lahko ob ugotovitvi, da je pritožba utemeljena, brez novega ugotovitvenega postopka reši zadevo drugače. Če upravni organ spozna, da je bil izvedeni postopek nepopoln, tega dopolni in izda novo odločbo, s katero dosedanjo nadomesti, ali pa zadevo odstopi v reševanje organu druge stopnje. Če upravni organ izpodbijane odločbe ne nadomesti z novo odločbo, jo najkasneje v roku 15 dni od dneva prejema procesno popolne pritožbe pošlje v odločanje pristojnemu organu.

V praksi se največ težav pojavlja v primeru pritožb, ki jih vložijo osebe, ki niso bile kot stranski udeleženci udeležene v predmetnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Problematično je ugotavljanje dejstva, ali ta oseba res ni vedela oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana. Največkrat se izkaže, da jo je sam investitor ali so jo drugi stranski udeleženci obvestili o izdanem gradbenem dovoljenju. Največkrat to upravni organ ugotovi na obravnavi, ki jo opravi z investitorjem in stranskimi udeleženci.

#### **4.6.2 Izredna pravna sredstva**

ZUP opredeljuje pet izrednih pravnih sredstev, in sicer:

- obnovo postopka,
- spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom,
- odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
- izredno razveljavitev,
- ničnost odločbe.

#### **4.6.2.1 Obnova postopka**

Obnova postopka je v praksi daleč najpogostejše uporabljeno izredno pravno sredstvo, ki pa se lahko uporabi le v primeru kršitev postopka, ki so taksativno naštetje v 260. členu ZUP. Eden izmed pogojev za obnovo postopka je tudi končanje upravne zadeve z dokončno odločbo, torej odločbo, zoper katero ni več možna pritožba. Smisel obnove postopka je, da se lahko hude kršitve pravil postopka odpravijo tudi po dokončnosti upravne odločbe. Ker se z uporabo tega izrednega pravnega sredstva posega v že pridobljene pravice (v tem primeru investitorja) in s tem v pravno varnost stranke v postopku, ki je z izdajo odločbe pridobila določene pravice, je njegova uporaba omejena le na zelo hude kršitve postopka, omejena pa je tudi časovna uporaba tega izrednega pravnega sredstva.

Pri obnovi postopka je bistveno dejstvo, da se v njej odloča po predpisih, ki so veljali v času postopka, ki se obnavlja, in ne po njihovih morebitnih kasnejših spremembah.

Pri izdaji gradbenih dovoljenj je bil do sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 126/07), s katerim je bilo uvedeno območje za določitev strank, najpogostejši obnovitveni razlog iz 9. alineje 260. člena ZUP, in sicer če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, pa ne gre za primere iz 2. odstavka 229. člena ZUP, ni bila dana možnost udeležbe v postopku. Razlog za pogoste obnove na podlagi navedenega obnovitvenega razloga je bilo določanje stranskih udeležencev na podlagi vplivnega območja. Kriteriji za določanje vplivnega območja so bili zelo široko opredeljeni in nikakor določni, večinoma pa so jih odgovorni projektanti določali v korist in na željo investitorjev, kar je največkrat pomenilo, da vplivno območje ni segalo preko parcelnih mej takratne gradbene parcele in s tem v postopku tudi ni bilo stranskih udeležencev. S sprejemom navedene novele Zakona o graditvi objektov je bilo uvedeno območje za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki se je določilo na podlagi matematične formule in je bilo s tem precizno določeno. Posledično je število zahtev za obnove postopkov na podlagi obnovitvenega razloga iz 9. alineje 229. člena ZUP drastično upadlo. Kaj se bo zgodilo s številom zahtev za obnove postopkov na podlagi navedenega obnovitvenega razloga, je nemogoče predvideti. Ustavno sodišče je namreč z odločbo št. U-I-165/09-34 z dne 3. marca 2011 razveljavilo 1. in 2. odstavek 62. člena (stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja) ter 74.b člen (stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta) ZGO-1, kar pomeni, da se te določajo na podlagi določb ZUP.

#### **4.6.2.2 Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom**

To je izredno pravno sredstvo, ki se uporabi zoper dokončno odločbo, in to v sproženem upravnem sporu. Organ, zoper katerega je pravočasno sprožen upravni spor, lahko spremeni ali odpravi svojo odločbo, dokler še ni končan upravni spor iz razlogov, zaradi katerih bi jo

lahko odpravilo sodišče. Ta razloga sta, če organ v celoti ugodí tožbenemu zahtevku tožnika in če s tem ne krši pravice koga drugega (Jerovšek, 2007, str. 151).

Nova odločba, s katero organ spremeni ali odpravi svojo odločbo, ima pravni učinek za nazaj. Zoper njo je mogoč nov upravni spor (Androjna in Kerševan, 2006, str. 578).

#### **4.6.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici**

Odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici pomeni hierarhični nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja nižjega organa, njena uporaba je možna z dokončno odločbo (Jerovšek et al, 2004, str. 741).

Odločbo organ odpravi in razveljavi takoj, ko je izdana oziroma vročena stranki, če izve, da so podani razlogi zanjo. Odprava odločbe se opravi v petih letih ali v enem letu od dneva izdaje in vročitve, odvisno od razloga. Razveljavitev pa je dovoljena v roku enega leta od dneva izdaje oziroma vročitve. Tako odprava učinkuje za nazaj, razveljavitev pa učinkuje za naprej (Jerovšek, 2007, str. 152 in 153).

#### **4.6.2.4 Izredna razveljavitev odločbe**

To izredno pravno sredstvo je namenjeno razveljavitvi upravnih odločb, katerih nadaljnje učinkovanje bi lahko privedlo do hudih nezaželenih posledic. ZUP določa, da se lahko odločba izredno razveljavi, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- odločba je izvršljiva,
- razveljavitev narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, ker bi lahko nastala nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali premoženje večje vrednosti,
- nevarnosti ne bi bilo mogoče odvrniti z drugimi pravnimi sredstvi.

Izredna razveljavitev se izvede po uradni dolžnosti. Odločba se lahko razveljavi v celoti ali le deloma, in sicer toliko, kolikor je potrebno, da se odvrne nevarnost (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 154 in 155).

#### **4.6.2.5 Ničnost odločbe**

Ničnost je izredno pravno sredstvo, ki je namenjeno odpravi odločb, ki jih ni mogoče odpraviti z drugimi pravnimi sredstvi in vsebujejo najtežje zakonitosti.

Odločba se lahko vsak čas izreče za nično po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca. Odločbo za nično izreče organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal (280. člen ZUP).

Odločba je lahko izrečena za nično kadar koli. Ni treba čakati na dokončnost, ampak je dovolj, da je odločba izdana oziroma vročena. Zoper odločbo, s katero se kakšna odločba izreče za nično ali zavrne predlog stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca, je dovoljena pritožba (Jerovšek, 2007, str. 154 in 155).

### **4.6.3 Upravni spor**

Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave opravljajo upravni organi. Upravni nadzor pa vselej ne zagotavlja uresničevanja načela zakonitosti pri delu in odločanju v upravnih zadevah. Da bi se načelo zakonitosti pri odločanju v popolnosti uveljavljalo, obstaja še poseben zunanji nadzor, imenovan sodni nadzor. Sodni nadzor pri nas opravlja institucija upravnega spora. Upravni spor tako pomeni sodni spor, v katerem se odloča o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 635 in 636). Upravni spor ureja Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/2010, 14/2011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10).

ZUS-1 je za razliko od prejšnjega zakona, ki je urejal upravni spor, na novo definiral pojem upravnega akta, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu. V skladu z ZUS-1 je predmet izpodbijanja v upravnem sporu dokončni upravni akt, s katerim je upravni organ posegel v pravni položaj tožnika, to pa je tista upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. To pomeni, da je glavni predmet odločanja v upravnem sporu meritorna odločitev upravnega organa, torej tista dokončna odločba, ki vsebuje odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Ali bo to akt organa prve ali druge stopnje, je odvisno od rezultata odločanja o pritožbi v upravnem postopku: če bo pritožbeni organ spremenil izpodbijano prvostopenjsko odločbo (torej jo odpravil in sam rešil stvar), potem se bo v upravnem sporu kot upravni akt izpodbijala drugostopenjska odločba. Če pa bo pri odločanju o pritožbi v upravnem postopku organ druge stopnje zgolj zavrnil pritožbo, se bo v upravnem sporu lahko izpodbijala le odločba prve stopnje, ki vsebuje meritorni izrek o pravnem položaju posameznika. Če pa bo na drugi stopnji pritožbeni organ odpravil prvostopenjsko odločbo in vrnil zadevo v ponovno odločanje organu prve stopnje, pa upravni spor sploh ni dopusten. Le če je po odpravi odločbe s strani pritožbenega organa postopek odločanja o zadevi končan, se lahko tak akt izpodbija v upravnem sporu. Podobno velja za izpodbijanje upravnih odločb o izrednih pravnih sredstvih in procesnih sklepeh, izdanih v upravnem postopku (Kerševan, 2007, str. 7-8).

Ena od temeljnih idej ureditve upravnega spora je v tem, da je upravni spor oblika naknadnega sodnega nadzora nad delovanjem uprave in da torej sledi vsebinsko



zaključenemu postopku upravnega odločanja. Če se upravni postopek še ni končal, potem sodni nadzor v upravnem sporu ni ne smiseln in ne potreben, saj bo stranka lahko svoje interese uveljavila in zavarovala v nadaljnjem upravnem postopku. Le če strankine procesne in materialne pravice ali pravni interesi v postopku pred upravnimi organi niso deležni ustreznega sodnega varstva, se lahko prizadeta stranka s tožbo obrne na upravno sodišče (Kerševan, 2007, str. 7 in 8).

Upravni spor se začne s tožbo ali drugim pravnim sredstvom. Tožbo je treba vložiti v tridesetih dneh od dneva vročitve dokončnega upravnega akta. Vloži se pri pristojnem sodišču neposredno v pisni obliki ali se mu pošlje po pošti. S tožbo se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbojna tožba),
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka),
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije) (Jerovšek, 2007, str. 184).

Po prejemu tožbe sodišče najprej preizkusi tožbo, torej ugotavlja, ali lahko na podlagi vložene tožbe sploh odloča v upravnem sporu. Sodišče mora najprej ugotoviti, ali so podane vse procesne predpostavke, ki jih določa 36. člen ZUS-1. Če te niso podane, sodišče tožbo s sklepom zavrže. V nasprotnem primeru sodišče po opravljeni glavni obravnavi, na kateri izvajajo različne dokaze, meritorno odloči s sodbo.

Zoper sodbo so dovoljena redna (pritožba) in izredna pravna sredstva (revizija in obnova postopka). Čeprav je pritožba redno pravno sredstvo, ni vedno dovoljena, ker jo je mogoče uporabiti le do nastopa pravnomočnosti sodbe ali sklepa sodišča, torej do konca postopka v rednem upravnem sporu. Izredni pravni sredstvi revizija in obnova postopka pa se lahko uporabita šele zoper pravnomočno sodno odločbo.

Zakon izjemoma dopušča revizijo, s katero se lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena. Vendar gre tudi pri reviziji za omejen preizkus zakonitosti prvostopenjske sodbe. Revizija je dovoljena zoper pravnomočno sodbo upravnega sodišča, izdano na prvi stopnji, če so dani revizijski razlogi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 283).

Obnova postopka je izredno pravno sredstvo, ki omogoča stranki, ki je bila udeležena v pravnomočno končanem postopku, da na podlagi pozneje ugotovljenih napak pri odločanju sodišča ali zaradi kršitev pravil postopka v upravnem sporu, zaradi česar je lahko odločitev sodišča napačna, predlaga obnovitev oziroma ponovitev sodnega postopka. V obnovljenem postopku se odloča na podlagi dejanskega in pravnega stanja, kakršno je bilo v času odločanja. Spremenjeno dejansko stanje ali sprememba ali drugačna razlaga predpisa pri sodišču po končanem postopku niso razlogi za obnovo postopka (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 285).

## 4.7 STATISTIČNA ANALIZA IZDAJE GRADBENIH DOVOLJENJ NA UPRAVNI ENOTI LJUBLJANA

S statistično analizo, ki sledi, sem želela na primeru Upravne enote Ljubljana (posebej še za Izpostavo Moste - Polje) prikazati, kakšno je razmerje med izdanimi odločbami (predvsem pozitivnimi in negativnimi), s katerimi so končani postopki izdaje gradbenih dovoljenj. V javnosti namreč sodeč po člankih v dnevnih medijih prevladuje mnenje, da so upravni organi, ki izdajajo gradbena dovoljenja, do investitorjev neprijazni ali celo nezainteresirani, da bi posamezen investitor pridobil gradbeno dovoljenje. Iz predstavljene analize je razvidno, da je velika večina izdanih odločb v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj pozitivnih, torej je investitorjevi zahtevi ugodeno. Nadalje sem želela na primeru zahtev za izdajo gradbenih dovoljenj, ki sem jih v letu 2010 vodila sama, prikazati razloge za izdajo negativnih odločb oziroma neizdajo gradbenih dovoljenj v postopkih za njihovo pridobitev.

V upravni enoti Ljubljana je bilo od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2010 na področju okolja in prostora rešenih 1442 zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja.

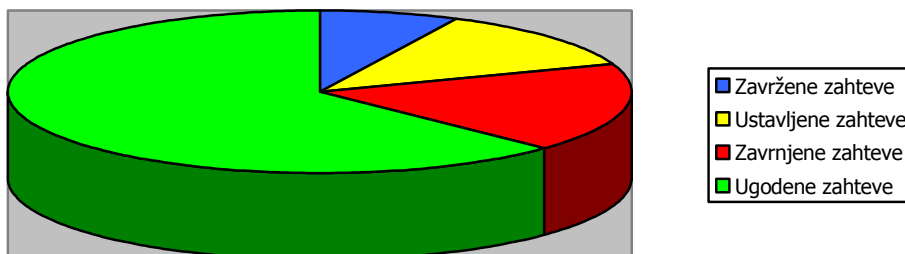
Glede na rezultat njihove rešitve je bilo:

**Tabela 1: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v UE Ljubljana**

Število zavrženih zahtev	105
Število ustavljenih postopkov	174
Število zavrnjenih zahtev	259
Število ugodenih zahtev	904
<b>SKUPAJ</b>	<b>1442</b>

Vir: Upravna enota Ljubljana

**Grafikon 1: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v UE Ljubljana**



Vir: Upravna enota Ljubljana

Iz prikazanih podatkov jasno izhaja, da je bilo več kot 60 % vseh zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja rešenih pozitivno. Od tistih, ki niso bile rešene pozitivno, pa je več kot 30 % takih, v katerih je bil postopek ustavljen, torej v njem ni bilo vsebinsko odločeno. Zavrženih zahtev je bilo 17 %.

V izpostavi Upravne enote Ljubljana Moste - Polje je bilo od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2010 na področju okolja in prostora rešenih 222 zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja, od tega sta bili dve zahtevi združeni.

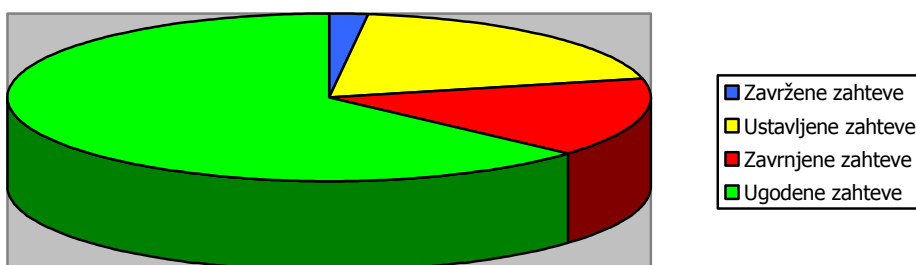
Glede na rezultat njihove rešitve je bilo:

**Tabela 2: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v izpostavi UE Ljubljana Moste - Polje**

Število zavrženih zahtev	4
Število ustavljenih postopkov	43
Število zavrženih zahtev	34
Število ugodenih zahtev	140
<b>SKUPAJ</b>	<b>221</b>

Vir: Upravna enota Ljubljana

**Grafikon 2: Zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja v izpostavi UE Ljubljana Moste - Polje**



Vir: Upravna enota Ljubljana

Razmerja med izdanimi odločbami so v Izpostavi Moste - Polje zelo podobna tistim na ravni celotne Upravne enote Ljubljana. Tako je bilo več kot 60 % postopkov zaključenih z izdanim gradbenim dovoljenjem. Nekoliko višji, preko 50 %, je bil delež postopkov, ki so se končali z ustavitvijo postopka, nižji, 15 %, pa delež zavrženih zahtev.

Glede statistike mojega dela pa sledeče:

V letu 2010 sem rešila 46 zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja. V navedeno številko so zajete res le zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja za manj zahtevne in zahtevne objekte,

torej ta ne zajema zahtev za izdajo gradbenih dovoljenj za nezahtevne objekte, prav tako ne zahtev za spremembo gradbenih dovoljenj in njihovo podaljšanje.

V okviru rešenih 46 zadev je bilo 33 zahtevam ugodeno, torej je bilo izdano gradbeno dovoljenje, 9 zahtev je bilo zavrženih, 1 zahteva je bila zavržena, trije postopki pa so bili ustavljeni kot posledica umika podane zahteve s strani investitorja.

Med zavrženimi zahtevami so bile 3 zavržene zaradi neskladnosti predvidene gradnje z določbami prostorskega akta, 2 sta bili zavrženi zaradi neizkazane pravice graditi, 2 zaradi neskladnosti in neizkazane pravice graditi ter 2 zaradi neplačanega komunalnega prispevka.

Zavržena zahteva je bila zavržena, ker je bila nerazumljiva.

Pri 3 ustavljenih postopkih zaradi umika zahtev sta bili 2 zahtevi umaknjeni zaradi neizkazane pravice graditi, 1 pa zaradi neskladnosti s prostorskimi akti.

V letu 2010 sem obravnavala le 1 predlog za obnovo postopka, ki pa je bil zavržen, saj okoliščina, na katero je bil oprt, ni bila verjetno izkazana. Zoper navedeni sklep je bila vložena pritožba, ki pa jo je drugostopni organ zavrnil. Sprožen je bil tudi upravni spor, v katerem pa upravno sodišče še ni razsodilo.

Iz prikazane statistike izhaja, da se je pretežni del (preko 60 %) postopkov zaključil za investitorje pozitivno, torej z gradbenim dovoljenjem. Na dejstvo, da se v upravnih enotah trudimo investitorjevo zahtevo rešiti ugodno, seveda, ob upoštevanju zakonitosti, kaže tudi nizek delež (manjši od 20 %) zavrženih zadev. Ta pozitivna naravnost se kaže predvsem v podaljševanju dispozitivnih rokov, ki so v domeni uradnih oseb. Žal pa taka »prijaznost« oziroma naravnost v korist strank uradne osebe in s tem tudi upravne organe tepe pri poročilih oziroma statistiki, vezani na čas odločanja, kjer so roki za odločitev v posamezni zadevi velikokrat prekoračeni.

## 5 ZAKLJUČEK

V zgodovinskem orisu urejanja gradnje na Slovenskem sem predstavila temelj ureditve graditve objektov v času Avstro-Ogrske monarhije, tj. Stavbni red za vojvodino Kranjsko, ki je veljal več kot 30 let za razliko od kasnejših predpisov s področja urejanja graditve objektov, ki so predmet sprememb vsakih nekaj let. Nenehne spremembe gradbene zakonodaje so posledica spremenjenih družbenih in tehničnih razmer. V gradbeništvu so se uveljavile raznovrstne nove gradbene tehnike in novi gradbeni materiali. Posledica predvsem novih gradbenih materialov, ki omogočajo drugačne načine gradnje, je tudi spremenjena arhitektura objektov. Dodatno pa na gradnjo vplivajo nove družbene razmere, tu mislim na liberalni kapitalizem, ki imetnikom kapitala dajejo občutek, velikokrat pa tudi možnost, da z njim dosežejo vsakršno svojo namero tudi na področju graditve objektov. Nenazadnje jim to uspeva z implementiranjem svojih idej oziroma namer v občinske prostorske načrte.

Upravne enote, ki vodijo postopke izdaje gradbenih dovoljenj na prvi stopnji, se s prej navedeno močjo kapitala nenehno srečujejo pri svojem delu, tj. izdaji gradbenih dovoljenj. Pri izdaji gradbenih dovoljenj so uradne osebe dolžne spoštovati veljavno zakonodajo, predvsem zakon o splošnem upravnem postopku in zakon o graditvi objektov. Ne glede na to, da sta oba zakona obsežna, se v praksi velikokrat pojavijo situacije, ki jih noben od teh zakonov ne ureja. V takem primeru se uradne osebe oprejo na besedilo in predvsem namen načel, ki jih določa ZUP, ter na veljavno sodno prakso.

Moč kapitala pa se odraža tudi v veljavni in vsakokrat sprejeti zakonodaji. Zakoni in njihove vsakokratne spremembe, ki jih sprejema državni zbor, so vedno odraz njegove trenutne politične strukture in s tem tudi ideološke usmeritve. Tako je bil Zakon o graditvi objektov, sprejet leta 2002, z vsemi kasnejšimi spremembami pisan in sprejet v korist nosilcev kapitala oziroma potencialnih investorjev. To se jasno odraža v delu, ki opredeljuje način določanja strank oziroma stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki je bil prepuščen odgovornim projektantom. Ustavno sodišče Republike Slovenije je s sodbo in odpravo člena ZGO-1 upravni postopek izdaje gradbenega dovoljenja nekoliko preusmerilo od nosilcev kapitala oziroma investorjev k stranskim udeležencem oziroma spoštovanju človekovih pravic.

Ker so sodbe vseh sodišč odraz družbenih in političnih razmer v Republiki Sloveniji, se te skozi čas spreminjajo. Včasih celo tako, da je kasnejša sodba v enaki zadevi diametralno nasprotna tisti, ki je bila v enaki zadevi izdana prej. Slednje povzroča nič koliko slabe volje tako pri investorjih in drugih udeležencih v postopku izdaje gradbenega dovoljenja kot tudi pri upravnih organih oziroma uradnih osebah, ki vodijo te postopke, saj se pri vodenju postopkov močno opirajo na veljavno sodno prakso. Pri svojem delu ugotavljam, da pogosto spreminjajoči se zakonodaja in sodna praksa slabita pravno varnost vseh udeležencev v postopku izdaje gradbenih dovoljenj.

Investitorji se velikokrat pritožujejo, da so postopki izdaje gradbenih dovoljenj prezapleteni in dolgotrajni. Sama se z navedenim delno strinjam, saj se z vsako spremembo, katere cilj je bil doseči poenostavitev postopka izdaje gradbenega dovoljenja, postopek še dodatno zakomplicira, kar pa se pokaže šele kasneje v praksi. Dejstvo pa je, da če želi zakonodajalec s predpisom zaobjeti čim več življenjskih situacij, mora sprejeti obsežno in zapleteno zakonodajo, kar s časom vodi v prenormiranost posameznega področja. Natančno to se dogaja tudi s področjem graditve objektov, kjer ima praktično že vsak del objekta svoj predpis (strelvod, nizkonapetostna napeljava, izolacija ...).

Sama pretirane poenostavitve postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja v prihodnosti ne vidim, razen če bi se spremenil celoten način delovanja uprave. Postopek bi lahko bil enostavnejši le, če bi vse inšpekcijske službe, pristojne za nadzor celotnega postopka graditve objektov, ustrezno delovale. To pomeni, da bi se kadrovske (številčno in strokovno) okrepile in bi nadzirale vsako gradnjo že med njeno izvedbo in ne, kot je praksa sedaj, le ob morebitni večkratni prijavi sosedov, potem ko je objekt že zgrajen. Ustrezno visoke bi morale biti tudi kazni, ki bi se dejansko izrekale oziroma izvajale, ne pa da obveljajo le na papirju, na terenu pa se ne zgodi nič.

Prevetriti bi bilo treba tudi stanovski zbornici, ki delujeta na področjih graditve, tu mislim predvsem na Inženirsko zbornico Slovenije ter Zbornico arhitektov in prostorskih načrtovalcev Slovenije. Te so, kot je običajno za vse ostale zbornice v Sloveniji, bolj namenjene interesom članov teh zbornic kot varovanju interesov stroke, ki ji pripadajo. Tako se dogaja, da zbornice sicer obravnavajo prijave zoper svoje člane, vendar so ukrepi oziroma kazni tako smešno nizke in nepomembne, da ne predstavljajo nikakršne grožnje članom, ki kršijo pravila zbornice in dobre prakse.

Skladno z odločbo Ustavnega sodišča, s katero je bil spremenjen način določanja stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, pa se bodo oziroma so se že ti postopki v praksi podaljšali. Dejstvo je, da je nemogoče določiti formulo oziroma način, s katerim bi enotno zaobjeli vse, ki v določenem postopku izdaje gradbenega dovoljenja lahko uveljavljajo kakšno svojo pravico oziroma pravni interes. Vsaka gradnja je poglavje zase, je individualna in je tako ni mogoče ukalupiti. Zato je treba v vsakem postopku na podlagi vseh znanih dejstev presoditi, kdo ima status stranskega udeleženca. Slednje pa pomeni, da gre za zelo zahtevne postopke, ki zahtevajo izjemno veliko upravnega in strokovnega znanja, če želimo, da bodo ti že na prvi stopnji vodeni pravilno. Temu bi morale prisluhniti tudi Ministrstvo RS za javno upravo, ki določa normative za posamezne upravne postopke, pri čemer bi morale upoštevati tudi spremembe, ki so nastale zaradi odločbe Ustavnega sodišča. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja bi moralo uvrstiti med najzahtevnejše upravne postopke in povečati število ur, namenjenih za vodenje posameznega postopka. Istočasno bi tudi moralo obrazložiti investitorjem oziroma državljanom, da strokovne odločitve terjajo nekoliko več časa, hkrati pa pomenijo tudi večjo pravno varnost vseh udeležencev v

postopku. Ustrezno izpeljan postopek na prvi stopnji ima največkrat za posledico opustitev uporabe pravnih sredstev, ki so na voljo strankam v postopku. Žal imenovano ministrstvo oziroma njegovi predstavniki v javnih razpravah le populistično obljublajo skrajšanje in poenostavitve postopkov brez ustreznega vedenja (vsebinskega in statističnega) o teh postopkih in rešitvah za njihovo poenostavitev. Tudi to pa je odraz trenutne slovenske politike.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo*. GV Založba, Ljubljana.
2. BREZNIK, Janez, DUHOVNIK Janez (2005). *Zakon o graditvi objektov s komentarjem, Zakon o urejanju prostora s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
3. BUGARIČ, Bojan, JEROVŠEK, Tone, KERŠEVAN, Erik, KLADOŠEK, Roman, KORADE PURG, Štefka, KOVAČ, Polona, PIRNAT, Rajko, PLIČANIČ, Senko, SAJEVEC PLAVČAK, Natalija, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
4. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
5. HEFERLE, Branko (2008). ZGO-1 v praksi upravne enote. *Javna uprava*. str. 185-199.
6. JAKLIČ, Mateja (2010). Sistemiziranje delovnih mest uradnikov na oddelkih za okolje in prostor v upravnih enotah. *Kadrovske informacije*. str. 6-8.
7. JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Gregor (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
8. JEROVŠEK, Tone (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
9. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2008). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. JEROVŠEK, Tone (2008). Novosti in posebnosti upravnega postopka pri graditvi objektov. *Javna uprava*. Letnik 44, št. 1, str. 165-172.
11. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
12. KAVČIČ, Boštjan (2003). Začetek upravnega postopka in zahtevki strank. *Pravna praksa*. Letnik 22/576, št. 2, str. 11-13.
13. KERŠEVAN, Erik (2007). Vpliv ZUS-1 na odločanje upravnih organov po ZUP. *Pravna praksa*. Letnik 26, št. 4, str. 7-8.
14. KNEZ, Rajko (2009). Primer slabe prakse posega v prostor in vprašanja ustreznosti sistema varstva pravic tretjih. *1. dnevi stvarnega in zemljiškopravnega prava*, str. 103-112, GV Založba, Portorož.
15. KOVAČ, Polona, REMIC Matjaž (2007). Spoštovanje materialne zakonitosti v upravnem postopku. *Pravna praksa*. Letnik 26, št. 23, str. 8-10.
16. KOVAČ, Polona (2011). Nekaj vprašanj o rabi predpisov pri izdaji gradbenih dovoljenj glede stranske udeležbe. *Pravna praksa*. Letnik 30, št. 33, str. 6-9.



17. RAKAR, Albin, KROFL, Maja (2004). Dovoljenje za gradnjo v RS od Vojvodine Kranjske do članstva v EU. *Prostorske znanosti za 21. stoletje*. str. 183-191.

## **VIRI**

Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010.

Zakon o graditvi objektov. Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl. US, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl. US, 102/2004-UPB-1, 14/2005 popr., 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005 Odl. US, 120/2006 Odl. US, 126/2007, 57/2009 Skl. US, 108/2009, 61/2010-ZRud-1, 62/2010 popr., 20/2011 Odl. US.

Zakon o upravnem sporu. Uradni list RS, št. 105/06, 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/2010, 14/2011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10.

Stvarnopravni zakonik. Uradni list RS, št. 87/2002, 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18.

Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost. Uradni list RS, št. 37/08, 99/08.

Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in določitvi objektov državnega pomena. Uradni list RS, št. 33/03, 78/05-popr., 25/10.

Uredba o območju za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Uradni list RS, št. 37/08, 20/11-odl. US.

Pravilnik o projektni dokumentaciji. Uradni list RS, št. 55/08.

*Bauordnung für das Herzogtum Krain vom 25. Oktober 1875. Stabvni red za vojvodino Kranjsko od 25. oktobra 1875.* 1876.

Wiener Stadtverwaltung (2011). *Landesgesetzblatt für Wien*. Dostopno 22.11.2011 na:

<http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht->

[wien/landesgesetzblatt/jahrgang/1954ua/pdf/lg1930003.pdf](http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/1954ua/pdf/lg1930003.pdf)

## **PRILOGE**

### **Priloga 1: Odločba o zavrnitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja**

Številka: 351-█/2010-17

Datum: 16. 11. 2010

u.p.: MOP-UE0054-P2

Upravna enota Ljubljana, Izpostava Moste - Polje, izdaja na podlagi 2. odstavka 24. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/2004-uradno prečiščeno besedilo, 14/2005-popravek, 92/05-ZJC-B, 111/05-odločba US, 93/05-ZVMS, 120/06 – Odločba US, 126/07 in 108/09, v nadaljevanju ZGO-1) v zadevi izdaje gradbenega dovoljenja, na zahtevo investitorja █ (ki ga po pisnem pooblastilu zastopa █), naslednjo

### **O D L O Č B O**

1. Zahteva investitorja █ za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo skladiščno poslovnega objekta Dakota na zemljiščih s parcelnimi št. █ in █, vse k.o. Moste, s pripadajočo prometno in komunalno ureditvijo, se zavrne.
2. Posebni stroški za izdajo te odločbe niso bili zaznamovani.

### **O b r a z l o ž i t e v**

Investitor je po svojem pooblaščenca █ dne 9.6.2010 pri tukajšnjem upravnem organu podal zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo novega skladiščno poslovnega objekta Dakota s pripadajočo prometno in komunalno ureditvijo.

Zahtevi je bilo priloženo:

- 2 x projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD) št. 59-08-D02, ki ga je maja 2010 izdelala družba KROG, d.o.o., Krakovski nasip 22, 1000 Ljubljana in vsebuje vodilno mapo, načrt gradbenih konstrukcij, načrt kanalizacijskega priključka, načrt vodovodnega priključka, načrt rušitve, načrt električnih inštalacij in električne opreme, načrt elektro priključka, načrt strojnih inštalacij in strojne opreme, načrt telekomunikacij, načrt tehnologije, elaborat geodetskega načrta, študijo požarne varnosti, strokovno oceno obremenitve okolja, elaborat gradbene fizike, analizo tveganja za onesnaženje podzemne vode, elaborat gradbene akustike, geotehnično poročilo in načrt gospodarjenja z gradbenimi odpadki,
- pooblastilo za zastopanje.

Na zahtevi niso bile navedene parcelne št. zemljišč na katerih je predvidena gradnja, prav tako ne zemljišč po katerih bodo potekali priključki na infrastrukturo, zato je tukajšnji upravni organ z dopisom št. 351-1202/2010-3 z dne 16.6.2010 investitorjevega pooblaščenca pozval, da ustrezno

dopolni podano zahtevo, in sicer tako, da bo ta skladna z določbo 1. odstavka 54. člena ZGO-1. Pooblaščenec je dne 18.6.2010 zahtevo ustrezno dopolnil. Z dopisom št. 351-1202/2010-2 z dne 15.6.2010 je tukajšnji upravni organ obvestil Mestno občino Ljubljana o prejeti zahtevi in je z njene strani dne 22.6.2010 prejel dopis št. 3507-295/2010-2, s katerim Mestna občina Ljubljana sporoča, da se postopka ne bo udeležila.

Po pregledu vse predložene dokumentacije je upravni organ ugotovil, da se zahtevki nanašata tudi na rušitev obstoječih objektov, in sicer, objekta A-vratarnica in objekta B-zidana lopa. Ker navedeno jasno izhaja iz predloženega načrta rušitve, upravni organ, skladno z načelom ekonomičnosti (14. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006 – uradno prečiščeno besedilo, 126/2007, 65/2008 in 8/2010, v nadaljevanju: ZUP-2), ni zahteval vnovične dopolnitve podanega zahtevka, poleg tega tudi ni preverjal drugih sestavin PGD načrta, ter licenc odgovornih projektantov in registracij projektantov.

Upravni organ je dne 20.8.2010 in ponovno 30.8.2010 opravil vpogled v uradno evidenco zemljiške knjige ZKI vl. št. [redacted] in [redacted], vsi k.o. Moste, ter tudi v uradno evidenco zemljiškega katastra.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (Uradni list RS, št. 78/10 z dne 08.10.2010), v 101. členu določa, da se postopki za izdajo gradbenega dovoljenja, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega odloka, končajo po določbah prostorskih izvedbenih aktov MOL, veljavnih v času vložitve popolne vloge za izdajo gradbenega dovoljenja.

Upravni organ ugotavlja, da je bila zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja formalno popolna dne 18.6.2010. Predmetni postopek za izdajo gradbenega dovoljenja se zato konča po določbah prostorsko izvedbenih aktov MOL, veljavnih v času vložitve popolne vloge za izdajo gradbenega dovoljenja. Zato upravni organ po proučitvi zahteve in prilog ugotavlja, da se zemljišča na katerih je predvidena gradnja, po Dolgoročnem planu občin in mesta Ljubljana za obdobje 1986 – 2000 za območje Mestne občine Ljubljana (Uradni list SRS št. 11/86; Uradni list RS št. 23/91, 71/93, 62/94, 33/97, 77/98, 13/99, 28/99, 41/99, 79/99, 98/99, 31/00, 36/00, 57/00, 59/00, 37/01, 63/02, 52/03, 70/03-odločba US, 64/04, 69/04), ki se uporablja na podlagi Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 – v nadaljevanju ZPNačrt), nahaja v območju urejanja MP 4/1 Letališče, ki se ureja z Odlokom o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 4/1 Letališče (Uradni list RS, št. 70/95, 13/99, 76/01 in 100/07; v nadaljevanju: Odlok), funkcionalni enoti F10.

Po pregledu dopolnjene zahteve in vseh prilog je upravni organ ugotovil, da pravica graditi ni izkazana za vsa zemljišča na katerih bo potekala gradnja, ter da predvidena gradnja ni skladna z določbami veljavnega prostorskega akta. Upravni organ je dne 30.8.2010 na investitorjevega pooblaščenca naslovil dopis št. 351-1202/2010-8 s katerim ga je obvestil o naslednjem:

Upravni organ je ugotovil, da se zemljišča, ki naj bi bila predmet gradnje in ki so navedena na dopolnjeni zahtevi ne ujemajo s tistimi navedenimi v vodilni mapi predloženega PGD projekta. Pooblaščenec je bil tudi opozorjen na dejstvo, da je v uradni evidenci zemljiške knjige, kot lastnik naveden [redacted] kot fizična oseba in ne podjetnik [redacted], s.p., kar pomeni, da je investitor lahko le tisti, ki je vpisan v zemljiški knjigi kot lastnik, torej [redacted]. V nadaljevanju je bil pooblaščenec seznanjen z naslednjimi ugotovitvami:

I.

Tukajšnji upravni organ je dne 20.8.2010 in 30.8.2010 opravil vpogled v uradno evidenco zemljiške knjige, ZKI vl. št. [redacted] in [redacted], vsi k.o. Moste, iz katere je razvidno, da investitor skladno s 56. členom ZGO-1, ne izkazuje pravice graditi na zemljiščih s parcelnimi št.

██████████, vsa k.o. Moste. Iz uradne evidence zemljiške knjige je razvidno, da je lastnik vseh navedenih zemljišč, razen zemljišča s parcelno št. ██████████ k.o. Moste, družba ██████████. Zemljišče s parcelno št. ██████████ k.o. Moste, ki je po uradni evidenci zemljiškega katastra dvorišče, je bilo na dan 20.8.2010 v solastnini desetih solastnikov, eden od solastnikov je tudi investitor ██████████. Skladno s 67. členom Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02) je treba za posle, ki presegajo okvire rednega upravljanja, kamor sodi tudi gradnja, potrebno soglasje vseh solastnikov.

Skladno s 4. odstavkom 54. člena ZGO-1, je treba tukajšnjemu upravnemu organu predložiti dokazilo o pravici graditi za vsa navedena zemljišča na katerih se bo izvajala gradnja objekta, komunalnih vodov ali po katerih bo potekal dovoz.

56. člen ZGO-1 pravi, da za dokazilo o pravici graditi po tem zakonu velja:

- izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da ima investitor na določeni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo stvarno oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini,
- notarsko overjena pogodba z dokazilom o vložitvi predloga za vpis pogodbe o pridobitvi lastninske ali kakšne druge stvarne oziroma obligacijske pravice na določeni nepremičnini v zemljiško knjigo, ki investitorju dovoljuje gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini,
- pravno močna 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.

Drugi odstavek istega člena določa, da za dokazilo o vložitvi predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo iz prejšnjega odstavka šteje kopija predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo, s podatkom o zemljiškoknjižni plombi, pod katero se predlog vodi.

Ker je v obstoječem cestnem telesu Letališke ceste (zemljišče s parcelno št. ██████████ k.o. Moste) predvidena izvedba novih komunalnih priključkov (vodovod in PTT) je treba skladno s 33. členom Odloka o občinskih cestah (Uradni list RS, št. 78/00) dopolniti s soglasjem upravljavca navedene ceste k izvedbi komunalnih vodov v cestnem telesu. Upravljavec javne ceste je Mestna občina Ljubljana, navedena soglasja pa izdaja njen Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet, Trg MDB 7, 1000 Ljubljana.

## II.

V nadaljevanju upravni organ ugotavlja, da predloženi projekt PGD ni izdelan skladno s prostorskim aktom. Predvidena gradnja se nahaja v območju urejanja MP 4/1 Letališče, funkcionalni enoti F10, ki se ureja z Odlokom o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 4/1 Letališče (Uradni list RS, št. 70/95, 13/99, 76/01 in 100/07; v nadaljevanju: Odlok). Odlok v poglavju uvodne določbe, v 4. členu določa, da morajo posegi v prostor upoštevati regulacijske elemente prikazane na regulacijski karti. V istem členu je obrazložen tudi pomen posameznih regulacijskih elementov, pri gradbeni meji (GM) pravi, da je to linija, ki jo novograjeni objekti ne smejo presegati, lahko pa se je dotikajo, ali pa so odmaknjeni od nje v notranjost. Nadalje 5. člen Odloka določa, da je območje urejanja namenjeno gradnji proizvodnih objektov, objektov za skladiščenje ter spremljajočih objektov in naprav, ki so potrebni za osnovno dejavnost. V poglavju skupna merila in pogoji, Odlok v 7. členu določa, da so na celotnem območju, razen če je v posebnih določilih določeno drugače, med drugim dovoljenje tudi novogradnje. 9. člen Odloka določa, da razmerje med končno pozidano površino znaša 40%:60%, pri čemer naj bo manipulacijskih in parkirnih površin 30 % in zelenih površin 30%. V 10. členu Odlok določa, da je zaradi posebnosti tehnološkega procesa možno, na podlagi urbanistične presoje, ki mora biti izdelana pred izdelavo lokacijske dokumentacije, objekte graditi tudi med gradbeno mejo in regulacijsko linijo. V 11. členu Odloka je določeno, da se smejo horizontalni in vertikalni gabariti prilagajati tehnološkemu procesu dejavnosti in optimalni izrabi prostora v povezavi s funkcijo objektov in prostorskimi značilnostmi lokacije. Isti člen tudi določa, da je treba posebno pozornost posvetiti

oblikovanju zunanje ureditve in tistih fasad, ki posegajo v občestni prostor in pripomorejo k postopnemu ustvarjanju enotne podobe vzdolž Bratislavske, Letališke in Leskoškove ceste. 34. člen Odloka, ki določa posebna merila in pogoje tudi za funkcionalno enoto F10 (Geološki zavod, Rog) določa med drugim tudi, da je maksimalna višina 20,00m, ter da so ob vzhodnem delu obstoječe parcele ROG dovoljena le vzdrževalna dela.

Po pregledu predloženega projekta PGD upravni organ ugotavlja, da iz njega ni razvidno, kako so upoštevana prej navedena določila Odloka. Po pregledu projekta PGD upravni organ namreč ugotavlja, da bo objekt v regulacijski karti določeno gradbeno mejo presegal v površini cca 90,00m x 20,00m in to v dveh etažah. Poleg tega bo gradbena meja za cca 2,00m presežena v delu drugega, tretjega in petega nadstropja objekta. Iz tehničnega poročila/pregled površin načrta arhitekture je razvidno, da skoraj polovica objekta (tako po površini kot tudi po prostornini) presega gradbeno mejo. Poleg tega je razvidno, da je v obeh kletnih etažah le manjši del namenjen skladiščem, in sicer 272,80m<sup>2</sup> od celotne površine etaže, ki znaša 2.571,90m<sup>2</sup>. Parkirnim mestom je denimo namenjenih 2.140,20m<sup>2</sup> površine. Nadalje upravni organ ugotavlja, da tudi v objektu prikazana tehnologija ni taka, da se je, s spremenjeno organizacijo ali že samo zamenjavo posameznih prostorov, ne bi dalo zagotoviti v delu objekta, ki upošteva gradbeno mejo. Tudi iz predloženega tehnološkega načrta ni razvidno, da bi v obravnavanem primeru šlo za take vrste tehnologijo, ki bi zaradi posebnosti tehnološkega procesa zahtevala gradnjo objekta v dimenzijah s katerimi bi bila presežena gradbena meja. Tehnologijo, ki je opisana in predstavljena v tehnološkem načrtu, je prisotna pri skoraj vsaki poslovni stavbi oziroma dejavnosti, kot dopolnilna dejavnost osnovne poslovne dejavnosti. Poleg tega upravni organ še enkrat pojasnjuje, da je osnovna namembnost celotnega območja urejanja namenjena gradnji proizvodnih objektov, objektov za skladiščenje ter spremljajočih objektov in naprav, ki so potrebni za osnovno dejavnost, ki pa je lahko le proizvodna in skladiščna. To pa pomeni, da mora biti pretežni del objekta namenjen taki dejavnosti, kar mora izhajati tudi iz klasifikacije objekta. Na tem mestu tudi ugotavljamo, da objekt ni ustrezno klasificiran, saj garaža ne more biti klasificirana kot skladišče. Upravni organ je tudi mnenja, da določil Odloka ni mogoče razumeti na način, da zaradi posebnosti tehnološkega procesa objekt lahko v svojem skoraj pretežnem delu presega gradbeno mejo, ampak gre za manjša odstopanja, ki so vezana predvsem na določeno tehnološko opremo ali tehnološki proces. Projekt je treba uskladiti z določbami Odloka, skladnost pa je treba izkazati, utemeljiti v vodilni mapi projekta PGD.

Pooblaščenec je bil opozorjen tudi na dejstvo, da niso predložena soglasja h gradnji vseh soglasodajalcev, tukajšnji upravni organ pa je po poizvedovanju pri posameznih soglasodajalcih izvedel, da so nekatera že bila izdana, druga so v fazi dopolnjevanja, kar pomeni, da ne gre za molk organa.

Pooblaščenec je bil opozorjen na 16. člen Pravilnika 2, ki v 2. odstavku 16. člena pravi: Po začetku postopka za izdajo gradbenega dovoljenja projekta ni dovoljeno razvezovati ali spreminjati. Spremembe in dopolnitve projekta nastale med upravnim postopkom se vložijo kot dodatek k projektu pri čemer mora odgovorni projektant izrecno označiti, da gre za spremembe ali dopolnitve, kaj se spreminja, ter navesti zaporedno številko in datum spremembe ali dopolnitve. Dodatek se zveže ter opremi z žigom in podpisom odgovornega projektanta posameznega načrta, ki se je spreminjal in odgovornega vodje projekta.

Pooblaščenec je bilo obrazloženo, da naj navedene dopolnitve pod točko I. in II. tukajšnjemu organu predloži v roku 30 dni po prejemu tega dopisa, ker bo upravni organ v nasprotnem primeru na podlagi 140. člena ZUP-2 s postopkom nadaljeval na osnovi predložene dokumentacije, kar pomeni, da bo vloga moral zavrniti. Obrazloženo je bilo, da v kolikor pa bo vloga ustrezno dopolnjena, bo upravni organ detajlno pregledal predloženo dokumentacijo in bo pooblaščenca obvestil o ostalih morebitnih pomanjkljivostih ter omogočil strankam oz. eventualnim stranskim udeležencem, da uveljavijo in

zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Obrazloženo je bilo, da se navedeni rok lahko podaljša na osnovi prošnje, ki mora biti vložena pred njegovim iztekom, če so podani razlogi za podaljšanje.

Navedeni dopis je bil pooblaščenca investitorja vročen 1.9.2010 tako, da se je postavljeni rok iztekel 1.10.2010.

Dne 22.9.2010 so se pri upravnem organu na podlagi dopisa št. 351-1202/2010-8 z dne 30.8.2010, poleg investitorja [redacted] in njegovega pooblaščenca [redacted], zglasili še [redacted], odgovorna projektantka-izdelovalka vodilne mape, [redacted], predstavnica družbe Kalan Šabec arhitekti, ter [redacted], odvetnik. O navedenem dogodku je bil pisan zapisnik št. 351-1202/2010-9 z dne 22.9.2010. [redacted] je ustno na zapisnik izjavil, da zemljišča navedena v dopolnitvi zahteve, ki jo je upravni organ prejel 18.6.2010 niso prava, ampak so prava tista zemljišča, ki so navedena v vodilni mapi PGD projekta. Uradna oseba upravnega organa je na zapisnik izjavila, da po pregledu zemljišč, kjer je predviden potek komunalnih vodov in dovoza, skladno s podatki vodilne mape, ugotavlja, da investitor ne izkazuje pravice graditi na parcelah št. [redacted], vse k.o. Moste. Nadalje, da mora iz predloženih dopolnitev PGD projekta jasno izhajati, da bo pretežni del objekta namenjen skladiščni in proizvodnji dejavnosti, ostale dejavnosti (poslovna) pa morajo biti le spremljajoče dejavnosti glavnih in prej navedenih dejavnosti. Navedeno mora biti razvidno tudi iz podatkov in prikazov v načrtu arhitekture. Usklajenost predvidene gradnje in s tem tudi projekta PGD z določbami veljavnega prostorskega akta mora biti izkazana in utemeljena v samem PGD projektu. Zapisnik je bil prebran, nanj ni bilo pripomb, ter je bil v kopijah izročen vsem prisotnim.

Zaradi ugotovitve, da je kot solastnik parcele št. [redacted] k.o. Moste v zemljiški knjigi vpisan [redacted] kot fizična oseba, zahtevkov pa se glasi na investitorja podjetnika [redacted], s.p., je tukajšnji upravni organ z dopisom št. 351-1202/2010-10 z dne 22.9.2010 zaprosil Zemljiško knjigo za posredovanje podatkov, in sicer v korist koga je vpisana stavbna pravica na zemljiščih s parcelnimi št. [redacted] in [redacted], vsa k.o. Moste, saj to iz elektronske zemljiške knjige ni razvidno. Dne 4.10.2010 je upravni organ prejel odgovor Zemljiške knjige oziroma kopijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice iz katere izhaja, da je ta vpisana v korist [redacted], kot fizične osebe (8. člen pogodbe).

Dne 29.9.2010 se je pri upravnem organu zglasil [redacted], ki je ustno na zapisnik zaprosil za podaljšanje roka določenega z dopisom št. 351-1202/2010-8 z dne 30.8.2010, in sicer, za 45 dni. Uradna oseba upravnega organa je ustno na zapisnik rok podaljšala za 45 dni, pri čemer prvi dan roka začne teči 30.9.2010. Postavljeni rok se je iztekel 15.11.2010.

Dne 7.10.2010 je tukajšnji upravni organ v vednost prejel projektne pogoje Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami.

Dne 22.10.2010 je tukajšnji upravni organ prejel dopolnitve podane zahteve in vodilne mape, načrta arhitekture, ter načrta strojnih inštalacij in strojne opreme predloženega PGD načrta. Predloženo je bilo:

- soglasje MOL, Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet, št. 7113-157/2010-5 z dne 27.9.2010,
- soglasje k projektnim rešitvam Energetika Ljubljana, d.o.o., št. 3300CS-1/20022/19-3000-1-000734/2010 z dne 10.8.2010,
- 7 x notarsko overjena odpoved pravici do pravnega sredstva [redacted],
- 1 x odpoved pravici do pravnega sredstva [redacted].

- pogodba o ustanovitvi stvarne služnosti na parcelah št. [REDACTED] k.o. Moste v korist [REDACTED],
- notarsko overjena pogodba o ustanovitvi služnosti na parceli št. [REDACTED] k.o. Moste v korist [REDACTED],
- dopolnitev vodilne mape, načrta arhitekture, oktober 2010, izdelovalca KROG, d.o.o.,
- dopolnitev načrta strojnih inštalacij in strojne opreme, maj 2010, izdelovalca Jelen & Završnik, Bambi, d.n.o..

Po ponovnem pregledu vseh predloženih dokazil in PGD projekta z dopolnitvami, ter ponovnem vpogledu v uradno evidenco zemljiške knjige dne 16.11.2010 upravni organ ugotavlja, da ni izkazana pravica graditi, prav tako pa meni, da predvidena gradnja ni skladna z določbami veljavnega prostorskega akta, kar izhaja tudi in predloženega PGD projekta. Upravni organ svojo odločitev utemeljuje z naslednjim:

1. Investitor ne izkazuje pravice graditi na zemljiščih s parcelnimi št. [REDACTED] (meteorna kanalizacija), [REDACTED] (fekalna in meteorna kanalizacija, telekom, vročevod) in [REDACTED] (telekom), vse k.o. Moste. V uradni evidenci zemljiške knjige v katero je upravni organ ponovno vpogledal 16.11.2010 na navedenih zemljiščih niso vpisane stvarne služnosti, prav tako za vpis predloženih pogodb ni zaznamovana nobena plomba. Iz predložene pogodbe o ustanovitvi stvarne služnosti na parceli št. [REDACTED] k.o. Moste z dne 31.8.2010 izhaja, da je služnost ustanovljena za služnost hoje, vožnje z vsemi vozili, ter izgradnje, vkopa, gradbene ureditve, postavitve, uporabe, obnavljanja in vzdrževanja meteorne kanalizacije, v korist [REDACTED]. Predložena pogodba ni notarsko overjena, prav tako ni predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo, kar skladno s 56. členom ZGO-1 ne more šteti za dokazilo o pravici graditi.

Čeprav je upravni organ že v dopisu št. 351-1202/2010-8 z dne 30.8.2010 investitorja opozoril, da je parcela št. [REDACTED] k.o. Moste v solastnini desetih lastnikov, eden od njih je tudi [REDACTED], ter da je treba za izkazovanje pravice graditi, skladno s 67. členom Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02) za posle, ki presegajo okvire rednega upravljanja, kamor sodi tudi gradnja, predložiti le soglasja vseh solastnikov, je investitor upravnemu organu predložil, sicer notarsko overjeno pogodbo o ustanovitvi služnosti za izvedbo elektroenergetskega omrežja, telekomunikacijskega omrežja, vročevodnega omrežja, vodovodnega omrežja, kanalizacijskega omrežja, v korist [REDACTED], ki pa ni podpisana s strani vseh solastnikov. Pogodbe niso podpisali [REDACTED], d.o.o., [REDACTED], d.o.o. in [REDACTED], d.o.o.. Prav tako ni predložen predlog za vpis te pogodbe v zemljiško knjigo, zaradi česar predložena pogodba, skladno s 56. členom ZGO-1, ne more šteti za dokazilo o pravici graditi.

Za gradnjo telekomunikacijskega omrežja na parceli št. [REDACTED] k.o. Moste ni bilo predloženo nobeno dokazilo o pravici graditi.

Iz vsega navedenega izhaja, da investitor ne izkazuje pravice graditi, kar bi za izdajo gradbenega dovoljenja, skladno s 6. točko 1. odstavka 66. člena ZGO-1, moral.

2. Predvidena gradnja ni v skladu s prostorskim aktom oziroma projekt ni izdelan v skladu s prostorskim aktom. V dopisu za dopolnitev št. 351-1202/2010-8 z dne 30.8.2010 je upravni organ investitorjevega pooblaščenca opozoril, da gradnja, kot je predvidena v osnovnem PGD projektu ni skladna z veljavnim prostorskim aktom. Ponovno je bil investitor na to opozorjen dne 22.9.2010, ko se je zglasil pri upravnem organu. Investitor je dne 22.10.2010 dopolnil zahtevo in tudi PGD projekt-vodilna mapa, načrt arhitekture in načrt strojnih inštalacij in strojne opreme. V dopolnitvi vodilne mape oktober 2010 so podani odgovori na pripombe oziroma argumente upravnega organa glede neskladnosti predvidene gradnje s prostorskim aktom navedene v dopisu za dopolnitev, s katerimi pa se upravni organ ne strinja in pojasnjuje:

- Predvideni objekt etažnosti 2K+P+5N presega v prostorskem aktu določeno gradbeno mejo, in sicer, s površino 90m x 20m v dveh kletnih etažah in v širini 2,00m v treh etažah objekta, kar

ugotavlja tudi odgovorni projektant v vodilni mapi. 10. člen Odloka določa, da je zaradi posebnosti tehnološkega procesa možno, na podlagi urbanistične presoje, ki mora biti izdelana pred izdelavo lokacijske dokumentacije (Z uveljavitvijo nove zakonodaje, ki lokacijskega postopka ne pozna več, mora biti ta presoja izvedena v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.), objekte graditi tudi med gradbeno mejo in regulacijsko linijo. V urbanistični presoji, ki je sestavni del dopolnitev vodilne mape PGD projekta, odgovorni projektant navaja, da se Odlok ne opredeljuje glede velikosti objekta ali dela objekta, ki lahko sega preko gradbene meje, ampak se sklicuje le na posebnosti tehnološkega procesa in v nadaljevanju navaja, da gradbena meja običajno omejuje posege nad terenom zaradi zagotovitve načrtovanih posegov v prostor in enotne pozidave območja, pod terenom pa predvsem z namenom, da se zavarujejo komunalni in energetski koridorji ali omogočijo drugi načrtovani posegi. Upravni organ se ne more strinjati s temi navedbami, saj Odlok v 4. členu med drugim navaja, da morajo posegi v prostor upoštevati regulacijske elemente prikazane na regulacijski karti, ter da je gradbena meja (GM) linija, ki jo novograjeni objekti ne smejo presežati, lahko pa se je dotikajo, ali pa so od nje odmaknjeni v notranjost. Odlok se nikjer ne opredeljuje do tega, da bi gradbena meja veljala le za etaže nad terenom, kar pomeni, da velja za vse etaže. Torej ni dvoma, da objekt presega gradbeno linijo, tako pod, kot tudi nad terenom. Kot primerjavo upravni organ omenja Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 1/2 Javna skladišča (Uradni list RS, št. 49/95, 72/2008), ki je bil sprejet prav tako v letu 1995, velja za sosednje območje urejanja in v 5. členu opredeljuje gradbeno mejo, kot linijo, ki jo novograjeni objekti ne smejo presežati, lahko pa se je dotikajo, ali pa so odmaknjeni od nje v notranjost. Gradbena meja je opredeljena enako kot v predmetnem Odloku. Upravni organ je pri izdaji gradbenih dovoljenj na območjih obeh odlokov gradbeno mejo smatral kot mejo nad in pod terenom. Kot neke vrste potrditev pravilnega stališča upravnega organa glede gradbene meje, pa je bila v letu 2008 sprejeta sprememba Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 1/2 Javna skladišča, ki je v 11. členu dopolnila 17. člen Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 1/2 Javna skladišča z besedilom: »Gradnja podzemnih garaž je dopustna v več etažah, z ustrezno hidroizolacijsko zaščito in pod pogojem, da je klet 3 do 5m nad nivojem podtalnice. Tloris podzemnih etaž, vključno z uvozom in izvozom, lahko sega izven gradbene meje, do 4m od regulacijske linije.« Šele v letu 2008 sprejeta sprememba Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 1/2 Javna skladišča je izrecno dopustila preseganje gradbene meje v podzemnih etažah in še to v omejenem obsegu. Ni pa bila enaka sprememba sprejeta za območje MP 4/1 Letališče. Tudi z navedbo v urbanistični presoji, da je preseganje gradbene meje pod terenom upravičeno zato, ker zaradi zagotovitve parkirnih mest na terenu, tam ni prostora za manipulacijske površine in površine za natovarjanje, raztovarjanje in kratkotrajno skladiščenje in jih je investitor moral zagotoviti v kletih, se upravni organ ne strinja. Investitor vedno lahko prosto določa, čemu bodo namenjeni posamezni prostori v objektu, vendar mora pri tem upoštevati vsa določila prostorskega akta.

Upravni organ tudi ugotavlja, da iz grafičnega prikaza Strukturne zakonitosti prostora št. lista 4., št. proj. 4269, ki ga je februarja 1993 izdelal Ljubljanski urbanistični zavod in je sestavni del grafičnega dela Odloka, v katerem so med drugim prikazani obstoječi in predvideni objekti, ter površine namenjene parkirnim prostorom izhaja, da se Zemljišče predvidenega objekta nahaja na površinah, ki so bile z Odlokom predvidene izključno za parkirna mesta. Na teh površinah ni bila predvidena gradnja nobenega novega objekta, pač pa le ureditev parkirnih prostorov. Na delu obravnavane funkcionalne enote sta prikazani le manjša objekta vratarnice in zidane lope (objekta namerava investitor odstraniti), od katerih je le vratarnica nekoliko presegala gradbeno mejo, pri čemer pa je treba poudariti, da sta bila oba objekta v času izdelave Odloka, obstoječa, torej je šlo za zatečeno stanje. Da je bila na zemljiščih na katerih investitor predvideva gradnjo objekta, predvidena le ureditev parkirnih mest je nekako logično, saj so te zemljiške parcele (Zemljišče objekta ki je predmet zahteve) predstavljale funkcionalno zemljišče objekta tovarne ROG. V karti Strukturne zakonitosti prostora so poleg obstoječih objektov prikazani tudi



- objekti, ki so predvideni za gradnjo. Na mestu kjer bi investitor želel graditi objekt, ni prikazan noben objekt, kar kaže na to, da tam gradnja novega objekta sploh ni bila predvidena.
- Odgovorni projektant se v celotni urbanistični presoji sklicuje na 10. člen Odloka, ki zaradi tehnološkega procesa, na podlagi urbanistične presoje, ki mora biti izdelana pred izdelavo lokacijske dokumentacije (Z uveljavitvijo nove zakonodaje, ki lokacijskega postopka ne pozna več, mora biti ta presoja izvedena v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.), dopušča gradnjo objektov tudi med gradbeno mejo in regulacijsko linijo. Navaja, da je ves osrednji del kleti namenjen za potrebe tehnoloških procesov v zvezi s skladiščenjem, manjši del kleti na vsaki strani objekta pa je namenjen parkiranju. Upravni organ po pregledu načrta arhitekture-pregled uporabnih površin ugotavlja, da je, konkretno v kleti 2, površin, ki so skladišče le  $272,80\text{m}^2$  od skupne površine kletne etaže  $2.571,90\text{m}^2$ . V kletni etaži je še  $158,90\text{m}^2$  servisnih prostorov in kar  $1.134,50\text{m}^2$  manipulativnih površin skladišč, ki služijo skladiščem v površini le  $272,80\text{m}^2$ , ter  $864,00\text{m}^2$  parkirnih površin. Nekaj je še komunikacijskih površin. Skoraj popolnoma enaka situacija se pojavi v etaži prve kleti. V celotni urbanistični presoji se odgovorni projektant neprestano sklicuje na posebnosti tehnološkega procesa, vendar pa istočasno navaja, da je objekt načrtovan za neznanega končnega uporabnika, zaradi česar mora biti zasnova dovolj fleksibilna, da bo vsako etažo možno razdeliti na več sklopov, ki se bodo med seboj lahko združevali. Upravni organ se sprašuje, kako je sploh mogoče sklicevanje in utemeljevanje preseganja gradbene meje s tehnološkim procesom, ko pa je končni uporabnik še neznan in mora biti zasnova objekta, ravno zaradi tega razloga dovolj fleksibilna.
  - Upravni organ se tudi ne strinja z navedbo, da preseganje gradbene meje pod terenom ni problematično, ker so bila glede posegov pod terenom pridobljena vsa potrebna soglasja s področja komunalno energetske in prometne infrastrukture. Upravljalci komunalno energetskih in prometnih omrežij podajo soglasja k ureditvi teh omrežij, nikakor pa niso pristojni za presojo skladnosti gradnje z določbami prostorskega akta. Skladnost gradnje, v okviru katere se ugotavlja tudi upoštevanje gradbene meje, z določbami prostorskega akta lahko presoja le upravni organ pristojen za izdajo gradbenih dovoljenj.
  - 5. člen Odloka določa, da je celotno območje urejanja namenjeno gradnji proizvodnih objektov, objektov za skladiščenje, ter spremljajočih objektov in naprav, ki so potrebni za osnovno dejavnost. V vodilni mapi je objekt klasificiran kot skladiščni objekt (61 % CC-SI 12520), ostale površine so klasificirane, kot druge upravne in pisarniške stavbe (39 % CC-SI 12203). Iz načrta arhitekture je razvidno, da so v klasifikacijo celotnega objekta - skladiščne površine očitno štete tudi vse parkirne površine v kletah objekta, v dopolnitvah načrta arhitekture pa so na, prej parkirnih mestih, predvidena začasna paletna mesta. Noben del objekta ne predvideva, na primer regalnih skladišč za katere je potreben tehnološki načrt. Večino površin skladišča v obeh kletah predstavljajo manipulacijske površine skladišča, tako je na primer v kleti 2 dejanskih skladišč le  $270,80\text{m}^2$ , manipulacijskih površin skladišč, ki bodo služila le  $270,80\text{m}^2$  dejanskim površinam skladišč, je kar  $1.134,50\text{m}^2$ . Celotna površina kleti 2 obsega  $2.571,90\text{m}^2$ , v njej pa je poleg prej navedenih skladišč in manipulacijskih površin skladišč še  $158,90\text{m}^2$  servisnih prostorov in kar  $864,00\text{m}^2$  parkirnih površin.
  - Navajanje, da v objektu zaradi njegovih dimenzij, ki so posledica prostorske omejenosti (širina objekta le 6m) oziroma zemljišč s katerimi razpolaga investitor, tehnološkega procesa ni mogoče organizirati drugače in se s tem izogniti preseganju gradbene meje, je spet popolnoma neutemeljeno, saj iz urbanistične presoje izhaja, da je objekt namenjen neznanemu končnemu uporabniku. Odgovorni projektant pa je ravno to navedel, kot razlog za dovolj fleksibilno zasnovo objekta. Če mora biti zasnova objekta, zaradi neznanega končnega uporabnika, torej dovolj fleksibilna, kar pomeni, da ni končno določena, ni jasno kako predstavljene tehnologije ni mogoče v objekt umestiti tako, da ta, ravno zaradi te, ne bi presegel gradbene meje. Poleg navedenega pa Odlok na mestu, kjer bi investitor želel graditi predmetni objekt, sploh ni predvidel gradnje objekta, investitor oziroma vsaj odgovorni projektant, kot strokovna oseba, pa

bi morala to preveriti že pred samo izdelavo PGD projekta, kot tudi to, kje poteka gradbena meja.

- Upravni organ tudi vztraja pri trditvi, da iz predloženega tehnološkega načrta ni razvidno, da bi v obravnavanem primeru šlo za take vrste tehnologijo, ki bi zaradi posebnosti tehnološkega procesa zahtevala gradnjo objekta v dimenzijah s katerimi bi bila presežena gradbena meja. Tehnologijo, ki je opisana in predstavljena v tehnološkem načrtu, je prisotna pri skoraj vsaki poslovni stavbi oziroma dejavnosti, kot dopolnilna dejavnost osnovne poslovne dejavnosti, na primer v sprejemnih in odpremnik pisarnah. Tudi iz opisa tehnološke opreme je razvidno, da gre za opremo, ki jo običajno najdemo v sprejemnih pisarnah in na delovnih mestih, ki so pristojni za odpremo pošiljk, vseh večjih družb katere koli dejavnosti. Poleg tega upravni organ še enkrat pojasnjuje, da je osnovna namembnost celotnega območja urejanja namenjena gradnji proizvodnih objektov, objektov za skladiščenje ter spremljajočih objektov in naprav, ki so potrebni za osnovno dejavnost, ki pa je lahko le proizvodna in skladiščna. Iz predloženega PGD načrta in urbanistične presoje ni razvidno, da bi bil predvideni objekt namenjen glavni proizvodni ali skladiščni dejavnosti. Iz načrta arhitekture in tehnološkega načrta, ter tudi vodilne mape izhaja, da v predvidenem objektu ne gre za posebne tehnološke procese in uporabo tehnologije, ki je ne bi bilo mogoče drugače umestiti v objekt, ter zaradi katere bi bilo mogoče preseganje gradbene meje. Še posebej to potrjuje navedba, da je objekt namenjen neznanemu končnemu uporabniku, zaradi katerega mora biti zasnova objekta fleksibilna.

Upravni organ zaradi ekonomičnosti postopka ni ugotavljal ostalih dejstev pomembnih za izdajo gradbenega dovoljenja, saj tega že zaradi ne izkazovanja pravice graditi in neskladnosti projekta s prostorskim aktom, ni mogoče izdati. Kot navedeno upravni organ, med drugim tudi ni presojal soglasij h gradnji, kljub temu pa investitorju pojasnjuje, da je tukajšnji upravni organ dne 7.10.2010 prejel projektne pogoje Agencije RS za okolje, Urada za upravljanje z vodami. Investitor je v dopolnitve, ki so bile predložene 22.10.2010 vložil ponovno povratnico iz katere je razvidno, da je dopis ARSO prejel 4.6.2010. Glede na to, da so bili projektne pogoji investitorju izdani dne 6.10.2010, torej 14 dni pred predložitvijo dopolnitev, ni mogoče navajati, da gre za molk organa. Investitor bi moral skladno s projektnimi pogoji zaprositi za soglasje, česar pa očitno ni storil, saj o tem ni predložil nobenega dokazila. Prav tako ni bilo predloženo dokazila o vložitvi vloge za požarno soglasje.

Upravni organ po pregledu dokazil s katerimi je investitor izkazal ali poskušal izkazati pravico graditi tudi ugotavlja, da se ta vsa glasijo na imetnika pravice [REDACTED] kot fizično osebo in ne na podjetnika [REDACTED], s.p..

Upravni organ, ki vodi postopek je na podlagi 1. in 6. točke 1. odstavka 66. člena ZGO-1 ugotovil, da investitor ne izkazuje pravice graditi na vseh zemljiščih na katerih je predvidena gradnja, ter da ta ni skladna s prostorskim aktom.

Ker investitor v določenem roku (15.11.2010) ni izkazal pravice graditi, ter predvidene gradnje ni uskladil z določbami prostorskega akta, je upravni organ nadaljeval postopek v skladu s 140. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006 - uradno prečiščeno besedilo, 126/2007, 65/2008 in 8/2010) in je na podlagi predloženih dokazil odločil, kot izhaja iz izreka te odločbe.

Kljub temu, da upravna taksa za to odločbo po tarifni številki 3 Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07 – uradno prečiščeno besedilo in 126/2007, v nadaljevanju ZUT-3) v znesku 17,73 EUR ni bila plačana, se odločba izda v skladu s 4. odstavkom 16. člena ZUT-3.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU:

Zoper to odločbo je dovoljena pritožba v roku 8 dni po vročitvi na Ministrstvo za okolje in prostor. Pritožba se pošlje priporočeno po pošti, vložiti ali da ustno na zapisnik pri Upravni enoti Ljubljana, Izpostava Moste – Polje, Proletarska 1, 1000 Ljubljana. Za pritožbo je treba plačati upravno takso v višini 14,18 EUR (po tarifni številki 2 ZUT-3). Taksa se lahko plača na blagajni pri tukajšnji izpostavi, oziroma nakaže na podračun Upravne enote Ljubljana štev. 01100-8450001482 sklicna št. 00 240300-200-03.

Postopek vodila:  
Špela Knez  
VIŠJA SVETOVALKA III

**Helena Gašperšič, univ. dipl. ekon.**  
**VODJA IZPOSTAVE MOSTE – POLJE**

Vročiti:

- [REDACTED] 1000 Ljubljana-osebno,
- MOL, Oddelek za urejanje prostora, Poljanska 28, 1000 Ljubljana-navadno,  
MOP, Inšpektorat RS za okolje in prostor, OE Ljubljana, Vilharjeva 33, 1000 Ljubljana-navadno.

## Priloga 2: Gradbeno dovoljenje za gradnjo enostanovanjskega objekta

Številka: 351-██████/2010-11  
Datum: 7. 3. 2011  
u.p.: MOP-UE0054-P2

Upravna enota Ljubljana, Izpostava Moste - Polje, izdaja na podlagi 2. odstavka 24. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/2004-uradno prečiščeno besedilo, 14/2005-popravek, 92/05-ZJC-B, 111/05-odločba US, 93/05-ZVMS, 120/06 – Odločba US, 126/07 in 108/09, v nadaljevanju ZGO-1) v zadevi izdaje gradbenega dovoljenja, na zahtevo investitorjev ████████ in ████████, oba stanujoča ████████ (ki ju po pisnem pooblastilu zastopa ████████, 1240 Kamnik), naslednje

### GRADBENO DOVOLJENJE

- I. Investitorjema ████████ in ████████, oba stanujoča ████████ se izda gradbeno dovoljenje za gradnjo enostanovanjske hiše in pomožnega objekta, vse na delu zemljišča s parcelno št. ████████ k.o. Zadobrova, v skladu s projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), št. ████████, ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik in vsebuje vodilno mapo ter naslednje načrte in elaborate:
- Načrt arhitekture, št. 2010/VI-06, ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik.
  - Načrt gradbenih konstrukcij, št. G2010-35, ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Pezdirc Granc, s.p. – »PROJEKT«, Trnjava 60, 1225 Lukovica.
  - Načrt električnih inštalacij in električne opreme (pomožni objekt), št. 1146/10, ki ga je decembra 2010 izdelala družba IZR, d.d., Kidričeva 66a, 4220 Škofja Loka.
  - Geodetski načrt s certifikatom, št. LUZ-2010/1437, ki ga je julija 2010 izdelala družba LUZ d.d., Verovškova 64, 1000 Ljubljana.
  - Zasnovo požarne varnosti, ki jo je decembra 2010 izdelal Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik.
  - Elaborat gradbene fizike, ki ga je 15.12.2010 izdelal Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik.

Navedena projektna dokumentacija s priloženimi soglasji, je sestavni del tega gradbenega dovoljenja.

### II. Obrazložitev posega

#### **Gabariti stanovanjskega objekta s pravokotno tlorisno zasnovo:**

Največje zunanje tlorisne dimenzije objekta so:	10,30m x 12,50m
Kota pritličja je:	+0,00m = 275,00 m n.v.
Kota utrjenega terena je:	-0,30m od kote pritličja +0,00
Etažnost objekta je:	P + Po
Višina kapi osnovne strešine objekta je:	+3,27m od kote pritličja +0,00
Višina slemena objekta je:	+7,65m od kote pritličja +0,00
Streha objekta je:	simetrična dvokapnica naklona 38° s frčado naklona 6° na S strešini, smeri slemena V-Z, krita z opečno kritino, na frčadi s pločevinasto kritino
Fasada:	ometana v svetlih pastelnih odtenkih, prilagojena okoliškim objektom,

Klasifikacija objekta: v delu obložena z lesom svetle barve  
CC-SI 11100 Enostanovanjske stavbe  
Zahtevnost objekta: manj zahteven objekt

**Bruto tlorisna površina:** 243,90 m<sup>2</sup>  
**Bruto prostornina:** 715,81 m<sup>3</sup>

#### **Gabariti pomožnega objekta s pergolo**

Največje zunanje tlorisne dimenzije objekta so: 6,50m x 6,00m z zunanjimi stopnicami dimenzij 1,20m x 6,00m s pergolo dimenzij 6,50m x 3,00m

Kota pritličja je: +0,00m = 275,00 m n.v.  
Kota utrjenega terena je: -0,30m od kote pritličja +0,00  
Etažnost objekta je: K + P  
Višina kapi objekta je: +2,92m od kote pritličja +0,00  
Višina slemena objekta je: +5,74m od kote pritličja +0,00  
Streha objekta je: simetrična dvokapnica naklona 38°, smeri slemena V-Z, krita z opečnim zareznikom opečne ali grafitne barve ometana v svetlih pastelnih odtenkih, prilagojena okoliškimi objektom

Fasada: ometana v svetlih pastelnih odtenkih, prilagojena okoliškimi objektom  
CC-SI 12420 Garažne stavbe  
Klasifikacija objekta: manj zahteven objekt  
Zahtevnost objekta:

**Bruto tlorisna površina:** 97,50 m<sup>2</sup>  
**Bruto prostornina:** 292,89 m<sup>3</sup>

#### **Konstrukcija objekta**

Stanovanjski objekt

Objekt bo nepodkleten in terenu primerno izoliran. Temeljenje bo izvedeno na armiranobetonskih pasovnih temeljih in temeljni plošči. Nosilna konstrukcija je zasnovana kot zavetrovana panelna konstrukcija s toplotnoizolacijskim polnilom, finalno obložena s toplotnoizolacijsko kompaktno fasado. Predelne stene bodo izvedene suhomontažno, z mavčnokartonskimi ploščami. Strop nad pritličjem bo montažne izvedbe, s stropniki kot nosilnimi elementi in ustreznimi oblogami, preko katerih bo izveden tlak. Strop nad mansardo bo predstavljal strešina objekta, ki bo toplotno izolirana in finalno obložena z mavčnokartonskimi ploščami. Ostrešje bo iz rezanega lesa. Lesene strešne lege bodo sidrane v nosilno konstrukcijo v skladu s tehnološkimi postopki proizvajalca skeletne konstrukcije.

Pomožni objekt

Pomožni objekt bo podkleten in terenu primerno izoliran. Temeljenje bo izvedeno na armiranobetonskih pasovnih temeljih. Nosilni zidovi v kleti bodo zidani z betonskimi bloki. Nosilni zidovi v pritličju bodo iz modularne opeke. Na vseh križiščih nosilnih zidov bodo izvedene armiranobetonske vertikalne in horizontalne protipotresne vezi. Predelne stene bodo zidane z opečnimi votlaki. Strop nad kletjo bo izveden kot na mestu lita armiranobetonska plošča. Strop nad pritličjem bo strešina objekta, ki bo finalno obložena z ognjevarnimi mavčnokartonskimi ploščami.

#### **Odmiki objekta od parcelnih meja**

Stanovanjski objekt

Odmik kapi objekta od parcelne meje s parcelo št. [redacted] k.o. Zadobrova (na S strani-cesta) je 3,43m,  
od parcelne meje s parcelo št. [redacted] k.o. Zadobrova (na V strani) je 45,35m,  
od parcelne meje s parcelo št. [redacted] k.o. Zadobrova (na JZ strani) je 29,58m,  
od parcelne meje s parcelo št. [redacted] k.o. Zadobrova (na Z strani-cesta) je 12,35,  
od parcelne meje s parcelo št. [redacted] k.o. Zadobrova (na J strani-cesta) je 32,91m.

Objekt bo od najbližjega obstoječega objekta na zemljišču s parcelno št. [redacted] k.o. Zadobrova oddaljen najmanj 20,00m.

#### Pomožni objekt

Odmik kapi objekta od parcelne meje s parcelo št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (na S strani-cesta) je 2,57m,  
od parcelne meje s parcelo št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (na JZ strani) je 26,71m,  
od parcelne meje s parcelo št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (na Z strani) je 2,10m,  
od parcelne meje s parcelo št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (na J strani-cesta) je 30,40m.

#### Zunanja ureditev

Okolica se zatravi in zasadi z avtohtonimi grmovnicami in tremi drevesi. Primerno se asfaltira ali tlakuje vozne površine in dvorišče, ter se jih omeji z dvignjenimi robniki in nagne proti iztočnim jaškom z lovilcem olj. Tlakuje se dvorišče z obračališčem na severnem in delno vzhodnem delu gradbene parcele, ob objektu. Ostala površina se zatravi in zasadi s sadikami avtohtonih sadnih in drugih drevesnih vrst. Pohodna površina okrog objekta se izvede v plemenitem nedrsnem materialu.

#### 3. Prometna ureditev, dovoz in vhod

Dovoz in dostop do Zemljišča se uredi preko novega cestnega priključka širine 4,00m na parcelo št. [REDACTED] in naprej na parcelo št. [REDACTED], obe k.o. Zadobrova, ki obe predstavljata javno cesto Cesta v Prod. Vhod v stanovanjski objekt bo na njegovi severni strani. Uvoz v garažo bo na severni strani pomožnega objekta. V garaži bo zagotovljeno eno parkirno mesto, drugo pa bo zagotovljeno na funkcionalnem zemljišču, med obema objektoma.

#### 4. Komunalna in energetska ureditev

##### Kanalizacija in meteorne vode

Stanovanjski objekt se priključi na javno omrežje sanitarne odpadne kanalizacije, ki poteka po zemljišču s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (javna cesta). Iz predvidenega stanovanjskega objekta se izvede priključni vod preko zemljišča s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova do javnega kanala na parceli št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (javna cesta). Meteorne vode s streh se preko peskolovov odvaja v ponikalnico, meteorne vode z vozniških površin pa preko lovilca olj prav tako v ponikalnico, ki bo locirana na Zemljišču.

##### Vodovod

Stanovanjski objekt se priključi na javno vodovodno omrežje, ki poteka na zemljišču s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova (javna cesta). Od javnega vodovoda se izvede priključni vod, ki poteka od mesta priključitve preko zemljišča s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova do vodomerne jaška, ki bo lociran na severnem delu Zemljišča objekta.

##### Elektrika

Stanovanjski objekt se priključi na javno elektroenergetsko omrežje. Za priklop se izvede zemeljski nizkonapetostni priključni vod, ki bo potekal iz predvidene prostostoječe merilne omarice na zemljišču s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova, preko zemljišč s parcelnima št. [REDACTED] (javna cesta) in [REDACTED], obe k.o. Zadobrova, do nove prostostoječe omarice (z minimalno dvema merilnima mestoma) locirane na severnem delu Zemljišča predvidenega objekta. Pomožni objekt se preko priključka stanovanjskega objekta priključi na javno elektroenergetsko omrežje.

##### Ogrevanje

Stanovanjski objekt se bo ogreval centralno s pomočjo toplotne črpalke zrak-voda.

##### Zbiranje odpadkov

Običajni komunalni odpadki in organski odpadki se bodo ločeno zbirali v tipskih zabojnikih na zato določenem prostoru, na Zemljišču objekta.

#### 5. Pogoji in zahteve iz soglasij k projektnim rešitvam in soglasij za priključitev:

- soglasje za priključitev JP Vodovod-Kanalizacija, d.o.o., št. VO 2101450MBB z dne 9.11.2010 – vodovod,
- soglasje za priključitev JP Vodovod-Kanalizacija, d.o.o., št. KA 2101642RA z dne 15.12.2010 – kanalizacija,

- soglasje za priključitev Elektro Ljubljana, d.d., Javno podjetje za distribucijo električne energije, d.d., Ljubljana, št. 589274 z dne 16.12.2010,
- soglasje k projektnim rešitvam Energetika Ljubljana, d.o.o., št. 3300PS-31116/35697/19-3000-1-001379/2010 z dne 23.11.2010,
- soglasje k projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja MOL, Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet, št. 3511-1082/2010-2-AJ z dne 28.10.2010, pod pogojem da:
  - so priključki na javno cesto urejeni skladno s Pravilnikom o cestnih priključkih na javne ceste (Uradni list RS, št. 86/2009) in da med drugim zagotavljajo, da je v priključkih javne ceste zagotovljeno polje preglednosti, morebitne ograje, drevje in druga vegetacija, objekti, naprave, posode za zbiranje odpadkov in druga oprema ne smejo poslabšati ali onemogočiti preglednosti javne ceste ter priključkov na javno cesto, ter da se priključek uredi v širini od 3,00 do 5,00m,
  - da so vsi interni komunalni vodi urejeni znotraj zemljiške parcele. Objekt se lahko priključuje na omrežja gospodarske javne infrastrukture, ki potekajo v cesti oziroma v cestnem svetu, vendar mora pred izvedbo del investitor (ali izvajalec) pridobiti dovoljenje za zaporo in prekop ceste, skladno s 34. in 50. členom Odloka o občinskih cestah (Uradni list RS, št. 78/00, 66/05),
  - investitor ni upravičen do nikakršne odškodnine za nastalo škodo na objektu ali na zemljiški parceli, ki bi nastala zaradi strokovno izvedenih vzdrževalnih, obnovitvenih ali rekonstrukcijskih del na javni površini.

6. Parcela namenjena gradnji oziroma zemljišče na katerem bo stal objekt in na katerem je predvidena ureditev površin, ki bodo služile predvidenemu objektu (Zemljišče)  
 Zemljišče predvidenega objekta predstavlja del zemljiške parcele s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova, ter meri 717,00m<sup>2</sup>. Stavbišča je skupaj (stanovanjska hiša – 123,00m<sup>2</sup>, pomožni objekt 58,50m<sup>2</sup>) 181,50m<sup>2</sup>, tako da je razmerje med pozidanim in nepozidanim zemljiščem enako 25,31% proti 74,69%. Od deleža odprtih bivalnih površin (FBP) 74,69% je zelenih površin 51,40% in tlakovanih površin, ki ne služijo kot prometne površine ali komunalne funkcionalne površine 3,37%.

- III. Gradnja se lahko začne na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja. Investitor lahko začne z gradnjo tudi po dokončnosti gradbenega dovoljenja, vendar na lastno odgovornost.
- IV. Gradbeno dovoljenje neha veljati, če investitor v dveh letih po njegovi pravnomočnosti ne začne z gradnjo. V času veljavnosti gradbenega dovoljenja, lahko tukajšnji upravni organ na zahtevo investitorja podaljša veljavnost dovoljenju, vendar največ dvakrat in to skupaj največ za dve leti.
- V. Posebni stroški za izdajo tega dovoljenja niso bili zaznamovani.

#### O b r a z l o ž i t e v

Investitorja [REDACTED] in [REDACTED] sta, po svojem pooblaščenca [REDACTED], 1240 Kamnik, dne 29.12.2010 pri tukajšnjem upravnem organu podala zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo enostanovanjske hiše in pomožnega objekta na zemljišču s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova, v skladu s projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), št. 2010/VI-06, ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik. Dne 6.1.2011 je tukajšnji upravni organ obvestil Mestno občino Ljubljana o prejeti zahtevi in je dne 26.1.2011 prejel odgovor, da se postopka ne bo udeležila. Po pregledu projektne dokumentacije je upravni organ ugotovil, da predloženi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, ne vsebuje vseh sestavin, ki so določene na osnovi ZGO-1 in na njegovi podlagi izdanega Pravilnika o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/08; v nadaljevanju: Pravilnik), zato je investitorjevega pooblaščenca z dopisom št. 351-2798/2010-3 z dne 6.1.2011 pozval, da ugotovljene pomanjkljivosti odpravi. Dne 27.1.2011 je tukajšnji upravni organ prejel dopolnitve PGD projekta, dokazila o pravici graditi in nekatera overjena soglasja h gradnji. Dne 2.3.2011 je pooblaščenec

dostavil manjkajoči soglasji h gradnji. Dne 4.3.2011 sta investitorja upravnemu organu predložila dokazilo o plačilu zneska odmerjenega komunalnega prispevka.

Vlogi, ki je bila dopolnjena 27.1.2011, 2.3.2011 in 4.3.2011 je bilo priloženo:

- Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), št. [REDACTED], ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik in vsebuje vodilno mapo ter načrt arhitekture, načrt gradbenih konstrukcij, načrt električnih inštalacij in električne opreme, geodetski načrt, elaborat gradbene fizike ter zasnovo požarne varnosti;
- Soglasje za priključitev JP Vodovod-Kanalizacija, d.o.o., št. VO 2101450MBB z dne 9.11.2010 – vodovod;
- Soglasje za priključitev JP Vodovod-Kanalizacija, d.o.o., št. KA 2101642RA z dne 15.12.2010 – kanalizacija;
- Soglasje za priključitev Elektro Ljubljana, d.d., Javno podjetje za distribucijo električne energije, d.d., Ljubljana, št. 589274 z dne 16.12.2010;
- Soglasje za priključitev Energetika Ljubljana, d.o.o., št. 3300PS-31116/35697/19-3000-1-001379/2010 z dne 23.11.2010;
- Soglasje k projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja MOL, Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet, št. 3511-1082/2010-2-AJ z dne 28.10.2010;
- Pooblastilo za zastopanje;
- Notarsko overjena pogodba o ustanovitvi stavbne pravice na zemljišču s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova s potrjenim zemljiškoknjižnim predlogom;
- Notarsko overjena pogodba o stvarni služnosti na zemljiščih s parcelnima št. [REDACTED] in [REDACTED], obe k.o. Zadobrova s potrjenim zemljiškoknjižnim predlogom;
- Overjeno soglasje h gradnji družbe [REDACTED] (lastnik zemljišča s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova);
- Overjeno soglasje solastnika, soglasje h gradnji in soglasje zaradi zmanjšanega odmika [REDACTED], 1000 Ljubljana (solastnik parcele št. [REDACTED] k.o. Zadobrova, lastnik zemljišča s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova);
- Overjeno soglasje h gradnji in soglasje zaradi zmanjšanega odmika [REDACTED], 1000 Ljubljana (solastnika zemljišč s parcelnima št. [REDACTED] in [REDACTED], obe k.o. Zadobrova);
- Overjeno soglasje h gradnji in soglasje zaradi zmanjšanega odmika [REDACTED], 1000 Ljubljana (solastnika zemljišča s parcelno št. [REDACTED] k.o. Zadobrova);
- Odločba o odmeri komunalnega prispevka MOL, Oddelka za ravnanje z nepremičninami, št. 354-[REDACTED]/2011-4 z dne 28.2.2011 ter potrdilo o plačilu odmerjenega zneska [REDACTED] EUR z dne 4.3.2011;

Upravni organ je v postopku ugotovil, da se zemljišče na katerem je predvidena gradnja, po Odloku o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – strateški in izvedbeni del (Uradni list RS, št. 78/10 z dne 08.10.2010; v nadaljevanju OPN MOL), nahaja v enoti urejanja prostora PO-761, v območju podrobnejše namenske rabe SK-površine podeželskega naselja.

11. člen OPN MOL določa, da so v območju podrobnejše namenske rabe SK med drugim dopustni tudi enostanovanjski objekti (11100) in garaže (12420). V območju SK so dovoljeni tipi objektov NA-nizka prostostoječa stavba, ki je skladno s 15. členom OPN MOL nizka stavba, ki se z nobeno stranico ne stika s sosednjimi stavbami: družinska hiša, dvojček ali podobna prostostoječa nestanovanjska stavba. 13. člen OPN MOL v 1. odstavku določa, da če OPN MOL ali drug predpis ne določa drugače, se v zvezi z objekti in dejavnostmi, ki so dopustne na podlagi OPN MOL, lahko med drugim izvajajo tudi gradnje novih objektov. Posebnih določb za območje SK OPN MOL ne navaja. 16. člen OPN MOL, ki opredeljuje oblikovanje objektov in barve fasad v 5. odstavku določa, da frčade ne smejo biti višje od višine slemena strehe. Nadalje pravi, da višina frčade ne sme presegati  $\frac{1}{2}$  višine strehe. 6. odstavek 16. člena določa, da je osvetlitev prostorov izkoriščenega podstrešja dopustna tudi z različnimi oblikami strešnih oken oziroma frčad. 8. odstavek 16. člena določa, da se barva fasade objekta določi v OPPN oziroma v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. 12. odstavek 16. člena tudi določa,



da morajo biti objekti za lastne potrebe oblikovno usklajeni s stavbo, h kateri se gradijo. 20. člen OPN MOL, ki določa stopnjo izkoriščenosti parcele, namenjene gradnji v točki 6. določa, da je, na površinah podeželskega naselja za tip objekta NA ter kadar gre za družinsko hišo, faktor zazidanosti (FZ) lahko največ 40%, faktor odprtih bivalnih površin (FBP) pa mora biti najmanj 30%. 32. člen OPN MOL v 1. odstavku določa, da se FBP, ki je določen v 20. členu OPN MOL, uporablja pri objektih namenjenih bivanju in vključuje najmanj 50% zelenih površin na raščinem terenu in največ 50% tlakovanih površin, ki ne služijo kot prometne površine ali komunalne funkcionalne površine. 21. člen OPN MOL določa, da je za tip objekta NA največja etažnost lahko P+1+Po ali 1T, največja višina pa je lahko 11,00m. 17. točka 3. člena OPN MOL določa, da klet kot etaža v OPN MOL ni posebej označena, ker je v skladu s pogoji OPN MOL gradnja kleti dopustna pri vseh zahtevnih in manj zahtevnih objektih. 24. člen OPN MOL, ki opredeljuje odmike stavb od sosednjih zemljišč, v 4. odstavku določa, da je odmik stavb tipa NA (nad terenom) od meje sosednjih parcel lahko manjši od 4,00m, če s tem pisno soglašajo lastniki sosednjih parcel, vendar ne manj kot 1,50m od parcelne meje 7. odstavek 24. člena določa, da če ni z gradbeno črto ali ulično gradbeno črto obstoječih stavb določen manjši odmik, morajo biti manj zahtevni objekti od regulacijske linije javne ceste in drugih javnih površin odmaknjeni (nad terenom in pod njim) najmanj 5,00m oziroma 3,00m od javne poti ali ceste nižje kategorije. Če so odmiki manjši od navedenih, mora s tem soglašati organ Mestne uprave MOL, pristojen za gospodarske javne službe. 8. odstavek 24. člena določa, da mora biti odmik podzemnih etaž od meje sosednjih parcel najmanj 3,00m, lahko pa je manjši, če s tem pisno soglašajo lastniki sosednjih objektov. 17. odstavek 24. člena določa, da je oddaljenost stavbe od parcelne meje najkrajša razdalja med mejo sosednjega zemljišča in tej meji najbližjo zunanjo točko najbolj izpostavljenega dela stavbe. 25. člen OPN MOL v 4. odstavku določa, da je velikost parcele namenjene gradnji za tip stavbe NA, kadar je ta družinska hiša lahko najmanj 400,00m<sup>2</sup> in največ 800,00m<sup>2</sup>. 34. člen OPN MOL določa, da je najmanjše število dreves na parceli namenjeni gradnji v območju SK za tip stavbe NA, dve drevesi. 38. člen OPN MOL, ki določa parkirne normative v 1. odstavku določa, da je treba za enostanovanjske stavbe zagotoviti dve parkirni mesti na stanovanje. 43. člen OPN MOL v 1. odstavku določa, da morajo imeti vsi manj zahtevni objekti zagotovljen dostop ali priključek na javno cesto. V 2. odstavku istega člena določa, da morajo biti priključki na javno cesto zgrajeni tako, da ne ovirajo prometa, izvedejo pa se na podlagi soglasja organa Mestne uprave MOL, pristojnega za gospodarske javne službe ter v skladu s standardi, ki omogočajo dostop gasilskih in intervencijskih vozil. 3. odstavek določa, da morajo biti parkirišča urejena tako, da se vozila čelno vključujejo na javno cesto. 44. člen OPN MOL določa, da je gradnja objektov dopustna na komunalno opremljenih stavbnih zemljiščih ter tudi na komunalno neopremljenih stavbnih zemljiščih, če se sočasno z gradnjo objektov zagotovi komunalno opremljanje stavbnih zemljišč v skladu s predpisi s področja prostorskega načrtovanja. 45. člen OPN MOL v 1. odstavku določa, da so komunalno opremljena stavbna zemljišča tista, ki imajo zagotovljeno oskrbo s pitno vodo, odvajanje odpadne vode, priključitev na elektroenergetsko omrežje in dostop do javne ceste. V zvezi s priključevanjem na plinovodno in vročevodno omrežje je treba upoštevati določbe 46. člena OPN MOL. Za predmetno zemljišče je v 46. členu določena oznaka obveznosti priključevanja 3, kar pomeni, da je obvezna priključitev na javni vodovodni sistem, na javni kanalizacijski sistem in na elektroenergetsko omrežje. Obvezna je tudi priključitev na distribucijsko plinovodno omrežje, razen v primeru uporabe obnovljivih virov energije.

Na predmetnem zemljišču bo zgrajena enostanovanjska stavba (11100) s pomožnim objektom (12420) v katerem bo pretežna površina namenjena garaži. Objekt bo tipa NA-nizka prostostoječa stavba, ki se z nobeno stranico ne bo stikala s sosednjimi objekti, zasnovana kot družinska hiša. Streha stanovanjske stavbe bo simetrična dvokapnica naklona 38° s frčado na severni strešini, smeri slemena V-Z. Frčada bo naklona 6° in ne bo presegala višine slemena objekta, prav tako pa ne bo presegala 1/2 višine strehe. Stanovanjska stavba bo etažnosti P+Po in najvišje višine (višina slemena) 7,95m, merjeno od kote terena. Pomožni objekt bo etažnosti K+P in bo najvišje višine 6,04m, merjeno od kote terena. Pomožni objekt, ki v večjem delu predstavlja garažo in ga je tako mogoče šteti med objekte za lastne potrebe, bo oblikovno usklajen z objektom h kateremu se gradi, saj se bo z njim skladal po obliki in naklonu strehe, smeri slemena in kritini. Pomožni objekt bo priključen le na elektroenergetsko omrežje, preko priključka stanovanjske stavbe. Barva fasade obeh objektov je določena v PGD in bo ometana v svetlih pastelnih odtenkih in prilagojena okoliškemu objektom. Faktor zazidanosti parcele namenjene gradnji bo 25,31%, faktor odprtih bivalnih površin pa 74,69%, pri čemer bo parcela namenjena gradnji velika 717,00m<sup>2</sup>. 51,40% faktorja odprtih bivalnih površin bodo predstavljale zelene

površine na raščenem terenu, 3,37 % pa tlakovane površine, ki ne služijo kot prometne površine ali komunalne funkcionalne površine. Odmiki obeh objektov od sosednjih zemljišč ne bodo manjši od 1,5m, so pa na severni in zahodni strani manjši od 4,00m, za kar pa sta investitorja pridobila pisno soglasje lastnikov teh zemljišč za zmanjšani odmik. Odmik o regulacijske linije javne ceste bo manjši od 5,00m, vendar sta investitorja pridobila soglasje organa Mestne uprave MOL, pristojnega za gospodarske javne službe. Odmik kleti pomožnega objekta od sosednje parcele na zahodni strani bo manjši od 3,00m, za kar sta investitorja pridobila pisno soglasje lastnika sosednjega objekta. Na parceli namenjeni gradnji bodo zasajena tri drevesa. V pomožnem objektu bo zagotovljeno eno parkirno mesto, drugo pa bo zagotovljeno na parceli namenjeni gradnji. Predvidena stavba bo imela zagotovljen dostop neposredno z javne ceste (Cesta v Prod), cestni priključek bo zgrajen na podlagi soglasja organa mestne uprave MOL, pristojnega za gospodarske javne službe ter bo omogočal dostop z gasilskimi in intervencijskimi vozili. Tlakovane površine in parkirišča bodo urejeni tako, da bo na parceli namenjeni gradnji dovolj prostora za manipulacijo vozil tako, da se bodo vozila na javno cesto vključevala čelno. Predvideni objekt bo priključen na javno vodovodno, kanalizacijsko in elektroenergetsko omrežje. Objekt ne bo priključen na distribucijsko plinovodno ali vročevodno omrežje, ker se bo ogreval s pomočjo uporabe obnovljivih virov energije, in sicer s pomočjo toplotne črpalke zrak-voda.

Glede na prikazano območje za določitev strank je upravni organ ugotovil, da so na podlagi 1. in 2. točke 2. odstavka 62. člena ZGO-1 stranke v postopku poleg investitorja še družba [redacted], 1215 Medvode, [redacted], 1000 Ljubljana, Borut in [redacted], 1000 Ljubljana. Ker so bila upravnemu organu predložena overjena soglasja h gradnji vseh stranskih udeležencev ta skladno s 3. odstavkom 65. člena ZGO-1 ni razpisal ustne obravnave.

Z vpogledom v elektronsko zemljiško knjigo ZKI vl. št. [redacted], vsi k.o. Zadobrova in na podlagi predloženih dokazil je bilo ugotovljeno, da imata investitorja pravico graditi na predmetnih zemljiščih. Upravni organ je dne 7.3.2010 ponovno opravil vpogled v uradno evidenco zemljiške knjige in ugotovil, da investitorja izkazujeta pravico graditi na zemljiščih s parcelnimi št. [redacted] k.o. Zadobrova (Zemljišče), [redacted] k.o. Zadobrova (dovoz, vodovodni in elektro priključek) [redacted] k.o. Zdobrova-javna cesta (vodovodni in elektro priključek), [redacted] k.o. Zadobrova-javna cesta (kanalizacijski priključek) in [redacted] k.o. Zadobrova (elektro priključek).

Upravni organ je opravil preveritev projekta v smislu določil 66. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št.102/04 - uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popravek, 120/06 – Odločba US, 126/07 in 108/09). Ugotovljeno je, da projekt št. [redacted], ki ga je decembra 2010 izdelal in januarja 2011 dopolnil Arhitrip Irena Pavlič, s.p., Velika Lašna 3, 1240 Kamnik vsebuje vse predpisane vsebine po Pravilniku o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/08), ter da je izdelan v skladu z veljavnim prostorskim aktom.

Investitorja sta izpolnila vse predpisane zahteve in sta poravnala vse predpisane datjave in prispevke, ki jih določa 210. člen ZGO-1, zato se jima gradbeno dovoljenje izda pod pogoji, ki so navedeni v izreku. Plačala sta komunalni prispevek odmerjen z odločbo št. 354-[redacted]/2011-4 z dne 28.2.2011, Mestne občine Ljubljana, Mestne uprave, Oddelka za ravnanje z nepremičninami, Adamič – Lundrovo nabrežje 2, 1000 Ljubljana in predložila potrdilo o plačilu odmerjenega zneska [redacted] EUR z dne 4.3.2011.

Upravna taksa za to odločbo po tarifni številki 1 in 40 Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZUT-UPB5) v znesku 248,08 EUR je bila plačana in na pravilni način uničena na vlogi.

#### POUK O PRAVNEM SREDSTVU:

Zoper to odločbo je dovoljena pritožba v roku 8 dni po vročitvi na Ministrstvo za okolje in prostor. Pritožba se pošlje priporočeno po pošti, vložiti ali da ustno na zapisnik pri Upravni enoti Ljubljana, Izpostava Moste – Polje, Proletarska 1, 1000 Ljubljana. Za pritožbo je treba plačati upravno takso v višini 15,49 EUR (po tarifni številki 2 ZUT-UPB5). Taksa se lahko plača na blagajni pri tukajšnji

izpostavi, oziroma nakaže na podračun Upravne enote Ljubljana števil. 01100-8450001482 sklicna št. 00 240300-200-03.

Postopek vodila:  
Špela Knez  
višja svetovalka III

Mag. Dušan VERBIČ  
načelnik

Vročiti:

- [redacted], 1240 Kamnik (skupaj s PGD)-osebno,
- [redacted], 1215 Medvode-osebno,
- [redacted], 1000 Ljubljana-osebno,
- [redacted], 1000 Ljubljana-osebno,
- [redacted], 1000 Ljubljana-osebno,
- [redacted], 1000 Ljubljana-osebno,
- [redacted], 1000 Ljubljana-osebno,
- Mestna občina Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana-osebno,
- MOL, Oddelek za urejanje prostora, Poljanska 28, 1000 Ljubljana-navadno,
- MOL, Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet, Trg MDB 7, 1000 Ljubljana-navadno
- MOP, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Vilharjeva 33, 1000 Ljubljana-navadno,
- Elektro Ljubljana, d.d., Distribucijska enota Ljubljana mesto, Kotnikova 9, 1516 Ljubljana-navadno,
- JP Vodovod-kanalizacija, d.o.o., Vodovodna cesta 90, 1000 Ljubljana-navadno,
- Energetika Ljubljana, d.o.o., Verovškova 70, 1000 Ljubljana-navadno.