

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**POLOŽAJ IN ZADOVOLJSTVO STRANK
V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA
DOVOLJENJA**

Špela Prenar

Ljubljana, junij 2013

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**POLOŽAJ IN ZADOVOLJSTVO STRANK V POSTOPKU IZDAJE
GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Kandidatka: Špela Prenar
Vpisna številka: 04039368
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava I. stopnja

Mentor: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, junij 2013

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Špela Prenar, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava I. stopnja z vpisno številko 04039368, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Položaj in zadovoljstvo strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo 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 katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski 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 in soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika.

Ljubljana, junij 2013

Podpis avtorice:

POVZETEK

Diplomsko delo obravnava položaj stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, kot ga ureja Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) ter analizira zadovoljstvo strank na Upravni enoti Domžale. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja spada med zahtevnejše posebne upravne postopke. Poleg strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja se naloga nanaša tudi na rabo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Po ZUP je stranka lahko fizična ali pravna oseba, ki brani svoje pravice, pravne koristi ali obveznosti, specialneje pa je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja lahko samo investitor oziroma stranski udeleženci. Do razlik med ZGO-1 in ZUP prihaja tudi v določanju stranskih udeležencev, ki je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja še posebej izrazito, saj se je njihovo določanje spreminjalo z zakonodajo, zato v delu prikazujem tudi zadovoljstvo strank na UE Domžale v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj. Zadovoljstvo strank oziroma državljanov glede storitev upravnih organov je danes zelo pomembno. Ravno preko zadovoljstva se širi pozitivno ali negativno mnenje o delovanju javne uprave, ki kaže na kakovost delovanja javne uprave in sodno prakso.

Ključne besede: gradbeno dovoljenje, stranke, stranski udeleženci, Zakon o splošnem upravnem postopku, upravna enota, zadovoljstvo.

SUMMARY

THE POSITION AND SATISFACTION OF CLIENTS IN THE BUILDING PERMIT ISSUING PROCEDURE

The thesis discusses the position of the client in the building permit issuing procedure as regulated by the Construction Act and analyses client satisfaction at the Administrative unit Domžale. The building permit issuing procedure is one of the most demanding special administrative procedures. In addition to clients in the building permit issuing procedure the thesis also discusses the use of the General Administrative Procedure Act. According to the General Administrative Procedure Act the client can be a natural or legal person, defending his rights, legal advantages or obligations, while the client in the building permit issuing procedure can only be the investor or side participants. Changes between the Construction Act and the General Administrative Procedure Act appear also in determining the side participators, which is quite emphasized in the building permit issuing procedure, since their determination has changed with the legislation; therefore I also present the client satisfaction at the Administrative unit Domžale in building permit issuing procedures. The satisfaction of clients or citizen regarding the services of administrative organs is today very important. Exactly through satisfaction is spread the positive or negative opinion on the functioning of the public administration, which indicates the quality of the public administration.

Keywords: building permit, party, interested party, General Administrative Procedure Act, administrative unit, satisfaction.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO PONAZORITEV	viii
KAZALO SLIK	viii
KAZALO TABEL.....	viii
KAZALO PRILOG	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	ix
1 UVOD.....	1
2 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA – VSEBINA, PREDMET IN POSTOPEK	3
2.1 UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE IN JAVNI INTERES.....	3
2.2 RABA ZUP IN TEMELJNA NAČELA.....	5
2.3 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA KOT UPRAVNA ZADEVA	13
2.4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA – SPLOŠNO IN PO ZGO-1.....	14
3 STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA	34
3.1 UDELEŽENCI UPRAVNOPRAVNEGA RAZMERJA – UPRAVNE ENOTE IN DRUGI.....	34
3.2 LASTNOST IN POLOŽAJ STRANKE PO ZUP IN ZGO-1	35
4 ANALIZA ZADOVOLJSTVA STRANK NA ODDELKU ZA PROSTOR UE DOMŽALE.....	42
4.1 POMEN ZADOVOLJSTVA STRANK V MODERNI UPRAVI	42
4.2 UPRAVNA ENOTA DOMŽALE	43
4.3 RAZISKAVA ZADOVOLJSTVA STRANK NA UE DOMŽALE	45
4.4 PREVERITEV HIPOTEZE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE.....	54
5 ZAKLJUČEK.....	55
LITERATURA IN VIRI	57
PRILOGA	60

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Organigram UE Domžale.....	44
-------------------------------------	----

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) strank po letih – UE Domžale.....	47
Tabela 2: Primerjava zaznavanja (P) in pričakovanja (E) na oddelku za prostor (OOP) po letih	48
Tabela 3: Čakalni čas na oddelku za prostor (OOP) po letih.....	49
Tabela 4: Čakalni čas na UE Domžale po letih	50
Tabela 5: Vzroki čakanja na oddelku za prostor (OOP) in UE Domžale po letih	51
Tabela 6: Viri informacij za UE Domžale po letih.....	52
Tabela 7: Zaznavanje (P) in pričakovanje (E) strank glede lastnosti zaposlenih na UE Domžale po letih.....	53

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Vprašalnik	60
-----------------------------	----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MIP	Ministrstvo za infrastrukturo in promet
UstavaRS	Ustava Republike Slovenije
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov iz leta 2003
ZGO-1B	Novela ZGO-1, ki se je začela uporabljati v aprilu 2008
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

1 UVOD

Za obravnavo strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja v diplomskem delu sem se odločila na podlagi opravljanja prakse na Upravni enoti Domžale. Na oddelku za prostor sem opazila, da stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ne poznajo zakonskih določil, ki urejajo pogoje za vložitev takšne zahteve. Prvi vzrok za nepoznavanje je, da spada postopek izdaje gradbenega dovoljenja med najzahtevnejše upravne postopke, drugi pa je, da stranke niso dobro poučene o pogojih za vložitev zahteve za gradbeno dovoljenje, saj se je zakonodaja nekajkrat spremenila.

V diplomskem delu sem po Zakonu o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 110/02, 97/03 Odl.US: U-I-152/00-23, 41/04-ZVO-1, 45/04, 47/04, 62/04 Odl.US: U-I-1/03-15, 102/04-UPB1 (14/05 popr.), 92/05-ZJC-B, 93/05-ZVMS, 111/05 Odl.US: U-I-150/04-19, 120/06 Odl.US: U-I-286/04-46, 126/07, 57/09 Skl.US: U-I-165/09-8, 108/09, 61/10-ZRud-1 (62/10 popr.), 20/11 Odl.US: U-I-165/09-34, 57/12; v nadaljevanju: ZGO-1) in Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 80/99, št. 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10; v nadaljevanju: ZUP) opredelila lastnost in položaj stranke na splošno po postopku izdaje gradbenega dovoljenja glede na različna določanja strank.

Preden se začne kakršen koli upravni postopek, mora obstajati upravnopravno razmerje med na eni strani upravnim organom, ki kot oblast varuje javni interes, na drugi strani pa stranko, ki zasleduje svoje posamične zasebne interese. Tako sem v začetku diplomskega dela v drugem poglavju postopka izdaje gradbenega dovoljenja opredelila upravnopravno razmerje in javni interes ter nadaljevala z rabo Zakona o splošnem upravnem postopku in njegovimi temeljnimi načeli. V sklopu tega poglavja sem opredelila še izdajo gradbenega dovoljenja kot upravne zadeve ter faze postopka po ZUP in specifikke postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Nadaljevala sem s podrobno analizo strank v upravnem postopku. Poglavje se je razdelilo na udeležence upravnopravnega razmerja, lastnosti in položaja strank v upravnem postopku ter analizo strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja po ZGO-1, ZGO-1B ter OdlUS 2011 (Ur.l. RS, št. 20/2011; v nadaljevanju: OdlUS 2011). V zadnjem poglavju pa sem se osredotočila na analizo zadovoljstva strank na Upravno enoto (v nadaljevanju: UE) Domžale. V njem sem opisala pomen zadovoljstva strank v moderni upravi, Upravno enoto Domžale ter raziskavo oziroma analizo rezultatov zadovoljstva strank.

Diplomsko delo se osredotoča na položaj in zadovoljstvo strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Položaj stranke se v upravnem postopku prizna fizičnim ali pravnim osebam, ki varujejo svoje pravice ali pravne koristi. Položaj stranskega udeleženca pa ima oseba, ki vstopi v postopek kasneje in prav tako brani svoje pravice ali pravne koristi. Upravni postopek se začne po uradni dolžnosti upravnega organa ali na zahtevo stranke. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je stranka lahko samo

investitor, stranski udeleženci pa so glede na ZGO-1, ZGO-1b in OdlUS 2011 različno določeni.

Javna uprava skuša s svojim poslanstvom prijazne in učinkovite uprave državljanom približati storitve in samo javno upravo. To se predvsem izraža na podlagi zadovoljstva strank, ki je kazalnik kakovosti storitev javne uprave. V okviru prakse na upravni enoti sem anketirala stranke na oddelku za prostor in analizirala njihove rezultate.

Namen diplomskega dela je analiza zakonodaje in analiza zadovoljstva strank na zadevnem področju. Za to sem se odločila, ker se po mojem mnenju veliko ljudi ne znajde pri tem, kako postopati v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Večina ljudi je seznanjena na primer s postopkom izdaje osebne izkaznice, s postopkom izdaje gradbenega dovoljenja pa se človek sooči enkrat v življenju in je zaradi tega ljudem manj poznan.

Problem in predmet raziskovanja sta osnova za postavitev teze, ki jo v diplomskem delu preverjam. Opisna teza iz katere v delu izhajam je: kljub kompleksnosti postopka izdaje gradbenega dovoljenja, je zadovoljstvo strank na UE Domžale visoko.

Cilj diplomskega dela je predstaviti položaj strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in njihovo zadovoljstvo.

V diplomski nalogi sem uporabila opisno (deskriptivno) metodo za pregled literature ter metodo anketiranja. Podatke pa sem obravnavala na podlagi metode analize.

2 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA – VSEBINA, PREDMET IN POSTOPEK

2.1 UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE IN JAVNI INTERES

Različni avtorji različno definirajo upravno pravo. Na splošno gre za samostojno pravno panogo, ki s svojimi predpisi ureja splošna javnopravna razmerja med fizičnimi in pravnimi osebami ter državne organe oziroma državo.

Skozi razvoj so se v upravno pravo vključile norme, ki se nanašajo na področje državne uprave, javnih služb in lokalne samouprave. Skupno tem področjem je, da jih na splošno poimenujemo javna uprava, njihov namen pa je ustanovitev oziroma delovanje v smeri zadovoljevanja javnih interesov.

Upravno pravo je ena izmed najmlajših pravnih panog, ki postopno začne nastajati že s prvo podreditvijo delovanja državnega upravnega aparata pravu oziroma pravnim normam. Šele v obdobju po francoski revoluciji se začne bolj uveljavljati, saj se razvije ideja, da mora biti uprava v vseh svojih dejavnostih in v odnosu do drugih državnih in družbenih projektov ter državljanov ločena s pravnimi pravili (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 24). Upravno pravo pa se dandanes pojmuje kot skupek pravnih norm, po katerih se država ravna.

Pravna pravila ali norme so temeljna normativna sestavina prava, ki povedo, kako naj se pravni subjekti vedejo in ravnaajo v družbenih razmerjih. Vedenje in ravnanje je pravna posledica, ki naj bo uresničena tedaj, ko se pravni objekt znajde v določenih življenjskih okoliščinah. Pravna pravila ali norme so prisilna družbena pravila, ki jih sankcionira država (Pavčnik, 2011, str. 86 in 89).

»Najpogostejši obliki pravnih razmerij sta civilnopravno razmerje in upravnopravno razmerje. Upravnopravno razmerje je torej vrsta pravnega razmerja, za katero se navaja, da je to razmerje, ki ima svoje specifične značilnosti in je s stališča pravne urejenosti pomembno za delovanje družbe kot celote. Upravnopravno razmerje nastane v procesu izvajanja nalog javne uprave (nalog v okviru uresničevanja javnih interesov), predvsem pri izvajanju upravnih oblastnih funkcij. Tako lahko rečemo, da je upravnopravno razmerje vrsta pravnega razmerja, v katerega vstopajo organi državne uprave in drugi organi, ki izvršujejo javna pooblastila v procesu svoje dela – to je takrat, ko na osnovi norm upravnega prava odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov (fizičnih in pravnih oseb) v posameznih upravnih stvareh. Značilnost tega razmerja je, da gre za razmerje neenakopravnih subjektov. Poleg tega je značilnost tega razmerja, o katerem se odloča v upravnem postopku (upravni postopek se lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti), da je njegov rezultat upravna odločba« (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 46).

Posebne značilnosti upravnopravnega razmerja pa se kažejo tudi glede subjektov upravnopravnega razmerja, načina nastanka, vsebine, postopka in varstva pravic tega razmerja.

Pomembna značilnost upravnopravnega razmerja po subjektu je, da je eden izmed njih v razmerju vedno državni organ ali organizacija ali posameznik, ki poseduje posebno javno pooblastilo. Takšno javno pooblastilo za opravljanje določenih državnih nalog subjekt lahko pridobi samo na podlagi zakonov, poleg tega pa mora biti usposobljen za opravljanje zadev javne uprave, ki se nanašajo na odločanje o pravicah, pravnih koristi ali obveznosti drugemu udeležencu v tem razmerju. V takšnem razmerju je torej eden izmed subjektov vedno v naprej poznan.

Naslednja pomembna značilnost upravnopravnega razmerja je način nastanka in nastopanja organa, ki odloča. Razmerje temelji na neenakopravnem položaju. Močnejšo voljo izrazi državni organ ali organ z javnim pooblastilom, takšno razmerje pa velja ne glede na način začetka postopka. Volja močnejšega organa se izda v obliki odločbe, ko v njej odloči o pravicah, pravnih koristi ali obveznostih stranke. Sama odločba pa je izdana v skladu z zakonom, nanašati pa se mora na upravno zadevo.

Značilnost upravnopravnega razmerja glede postopka in varstva pravic se nanaša predvsem na pravice in dolžnosti. Te nastanejo v upravnopravnih razmerjih samo na podlagi splošnega upravnega postopka, v katerem so bile ugotovljene. Te pravice se lahko zaščitijo z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi, saj imajo pravno veljavnost.

Javne zadeve se opravljajo neposredno v javnem interesu celotne skupnosti na nekem območju. Posledično so to vse zadeve, ki vključujejo javni interes.

Opredelimo lahko, da se javni interes uveljavlja preko države oziroma poistoveti z interesi države kot najširše družbene organizacije. Če jih upoštevamo, omogoča normalno delovanje, sožitje in delovanje vseh članov družbe. Javni interes se torej oblikuje, izraža in uporablja pri delovanju in odločanju javnopravnih skupnosti (države kot najširše javnopravne skupnosti in ožjih teritorialnih skupnosti). Interes se obravnava v mnogih znanstvenih panogah, vendar upravno pravo zanima predvsem javni interes kot pravi pojem. Pravne norme se pogosto opirajo na javni interes, vendar v pravnih normah ni vedno natančno opredeljen. Zato mora organ ali uradna oseba v vsaki konkretni zadevi ugotoviti obstoj in vsebino javnega interesa. Ugotavljanje javnega interesa je pogosta sestavina dela javne uprave. Organ ugotavlja in presoja obstoj javnega interesa oziroma koristi ob uporabi materialnega zakonov glede na njihovo vsebino, namen, smisel in cilj. Kot primer zakona, ki se v posameznih določbah sklicuje na upoštevanje javnega interesa, lahko navedemo ZUP. Zakon sicer natančno ne definira javnega interesa, vendar je opredeljen samo v posameznih primerih. Na primer v 144. členu, kjer organu dopušča, da lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o določeni zadevi, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Obenem pa še doda, da so nujni ukrepi v javnem interesu podani, če

obstaja nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje v večji vrednosti. Drugačno postopanje v primeru javnega interesa pa ZUP dopušča tudi v 45., 229., 126., 137., 278. ter še nekaterih drugih členih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 33–36).

2.2 RABA ZUP IN TEMELJNA NAČELA

Uporabo ZUP določa sam zakon od 1. do 4. člena. Po njem se morajo ravnati upravni organi – organi državne uprave in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Po ZUP se odloča takrat, ko se gre za upravno zadevo, ki vsebuje odločanje o pravici, pravni koristi ali dolžnosti stranke. Na podlagi upravne zadeve se sproži upravni postopek.

Kadar se predmet postopka opredeli formalno po določbah področnega zakona, ki opredeljuje materialnopravno pravico ali obveznost stranke, ali materialno po konstitutivnih znakih upravne zadeve v skladu z 2. členom ZUP, je treba ZUP uporabljati subsidiarno ali podrejeno (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 10).

ZUP se uporablja v celoti, kljub temu da področni zakon določena pravna dejanja opredeli drugače. Takrat področni zakon »nadvlada« ZUP. Smiselno pa se ZUP uporablja v primerih, ki zajemajo neupravno razmerje, saj postopek ni zakonsko določen. Takrat se ZUP uporabi v smislu krovnega zakona oziroma smernice za ravnanje v določeni zadevi. V takšnih zadevah največkrat odločajo izvajalci javnih služb in neupravni državni organi.

ZUP se torej uporablja tudi subsidiarno ali dopolnilo, kar pomeni, da se v upravnem postopku uporablja tako ZUP kot tudi področni zakon, ki ureja določeno upravno zadevo (na primer postopek izdaje gradbenega dovoljenja). ZUP se tako uporablja primarno, področni zakon pa sekundarno.

Upravni postopki so v svojem jedru opredeljeni s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka oziroma ZUP, ki velja v vseh upravnih in tudi drugih zadevah. Vsak upravni postopek mora organ voditi skladno s temeljnimi načeli po členih 6–14 ZUP. Devet temeljnih načel po ZUP predstavlja minimalne procesne standarde, ki morajo biti stranki zagotovljeni v vsakem postopku (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25).

Načela se med seboj dopolnjujejo in povezujejo. Najpomembnejše načelo je načelo zakonitosti, ki služi kot podlaga za nadaljnja načela. Poznamo še: načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke, načelo proste presoje dokazov, načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, načelo samostojnosti pri odločanju in načelo pravice do pritožbe.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo naše ustavnopravne ureditve (Ustava RS ima posebno poglavje o ustavnosti in zakonitosti – VII. poglavje, člani 153–159), za področje upravnega postopka pa je najpomembnejša določba četrtega odstavka 153. člena Ustave

RS, po kateri morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Vezanost na pravne predpise je posebej poudarjena tudi v ZUP, ki določa (prvi odstavek 6. člena), da organi odločajo v upravnih zadevah po zakonih, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 71, 72).

Načelo zakonitosti ima poseben pomen pri odločanju o upravnih zadevah, kjer prihaja do razmerja med državnimi organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil na eni strani ter strankami (fizičnimi osebami, pravnimi osebami, drugimi nosilci pravic in obveznosti) na drugi strani. Upoštevanje tega načela v upravnem postopku izključuje kakršno koli samovoljo organov oziroma uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje postopka in za odločanje, saj morajo delati in odločati po zakonih in drugih predpisih. Pri tem je treba upoštevati ustavno določbo o hierarhiji pravnih aktov (od prvega do tretjega odstavka 153. člena Ustave RS), vključno z določbo (8. člena Ustave RS), po kateri morajo biti zakoni skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Slovenijo, pri čemer se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 72).

Odločanje v upravnem postopku terja, da mora biti upravni akt hkrati tako formalno kot tudi materialno zakonit. Formalna zakonitost se nanaša na pravilno voden postopek (zlasti, da je odločil stvarno pristojen organ, da je akt odločitve obličen in da v postopku ni bilo storjenih bistvenih napak), materialna pa na pravilno uporabo materialnega prava na določen konkreten, dejanski stan. Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost). Formalno zakonitost opredeljujeta 1. in 3. člen ZUP. Prvi člen določa, da morajo po ZUP ravnati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, pri neposredni uporabi predpisov, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank. Tretji člen določa, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, ravna po določbah posebnega zakona, kot npr. po določbah Zakona o davčnem postopku (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 27).

Formalna zakonitost terja od organa, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih tega in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo skupne minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in stranke v postopku. V posameznih fazah postopka pa mora postopati po posameznih procesnih institutih in po procesnem redu, ki je veljal v času odločanja in obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Nato pa lahko sledita še pritožbeni postopek in izvršba. V vsaki fazi postopka so organu in stranki dane procesne pravice in obveznosti. Odstopanja od njih pa predstavljajo kršitve pravil postopka, ki so lahko bistvene – absolutne ali nebistvene (glej 237. člen ZUP; sodba VS RS, št. 782/95). Materialno zakonitost določa zgolj citirani 153. člen Ustave RS in zavezuje organ, da tako pri odločitvi kot tudi v izdanem upravnem aktu

uporabi materialne predpise, ki določajo vrste, vsebino in obseg pravic, obveznosti ter pravne koristi strank (Jerovšek et al., 2004, str. 55).

Kršitev temeljnega načela zakonitosti je ena izmed bistvenih postopkovnih napak. Stranka lahko v primeru takšne kršitve uporabi redna kot tudi izredna pravna sredstva. Z vidika formalne zakonitosti mora pristojna UE upoštevati ne le pravila ZUP, ampak prednostno pomembne procesne določbe ZGO-1.

Drugo temeljno načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi je sestavljeno iz več delov oziroma podnačel. Sestavine podnačel so varovanje javnega interesa in pravic strank ter določanje sorazmernosti in pomoč neuki stranki (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 37).

Zakon organu nalaga, da mora v okviru načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi strankam omogočiti, da zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice na lažji način. Obenem pa mora paziti, da stranka ne uveljavlja tistih pravic, ki bi bile v nasprotju z javno koristjo, in tistih pravic, ki povzročajo škodo pravicam drugih. Dolžnost uradne osebe je, da stranko opozori na njene pravice v postopku. Poskrbeti pa mora tudi, da neukost in nevednost stranke ne povzročata škode pravic stranke, vendar ne samo v upravnem postopku, temveč tudi na podlagi materialnih predpisov. Vloga uradne osebe ali pristojnega organa ni samo varovanje pravic stranke in drugih udeležencev v postopku, temveč tudi javne koristi, saj v postopku nima svojega zastopnika. Uradna oseba ali pristojni organ varuje javno korist najpogosteje v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja (na primer kulturna dediščina).

Ne nazadnje pa organ oziroma uradna oseba po načelu materialne resnice vedno stremi k ugotavljanju dejanskega oz. resničnega stanja stvari, da bo lahko o zadevi na koncu jasno odločil. To določa tudi ZUP v 8. členu, saj so resnična dejstva pomembna za izdajo zakonite in pravilne odločbe.

Materialno resnico lahko opredelimo kot skladnost naših predstav oziroma zaznav, ki so subjektivne z dejanskim stanjem upravne zadeve. Poznamo pa tudi formalno ali legalno resnico, ki vsebuje le količino oziroma kvantiteto ali celo avtoriteto določene trditve ali navedbe. Takšno resnico določa predpis kot pogoj, da se določeno stanje smatra kot dokazano ne glede na subjektivno prepričanje uradne osebe. Kljub vsemu pa formalna resnica ni nujno prava resnica (Jerovšek et al., 2004, str. 80).

Načelo zaslišanja stranke ima svoj temelj v 1. členu Ustave RS, ki govori o demokratični državi, kar pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katero koli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebnopravnem področju. Pravica do zaslišanja izhaja iz 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic (Jerovšek, 2004, str. 86).

To načelo je eno izmed pomembnejših načel za stranko, saj ji je treba dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe (ZUP, 9. člen).

Zakon še določa, da mora stranka imeti možnost, da se izjavi tudi o tistih dejstvih ali navedbah stranke z nasprotnim interesom. Dolžnost organa je, da se v svoji odločitvi ne opre na dejstva, o katerih se niso mogle izjaviti vse stranke, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Načelo stranki daje tri temeljne pravice. Prva je pravica udeleževati se ugotovitvenega postopka, druga je pravica izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah, tretja pa je pravica izpodbijanja ugotovitev in navedb organa ter nasprotnih strank in drugih udeležencev v postopku. Pristojni organ ali uradna oseba na podlagi 146. člena ZUP ne sme izdati odločbe, če se stranka nima možnosti izjaviti o dejstvih in okoliščinah. Stranka to možnost pridobi na ustni obravnavi ali zunaj nje ustno na zapisnik ali v pisni obliki. Bistvo tega načela ni v navzočnosti stranke na ustni obravnavi, temveč v možnosti, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, saj s tem brani svoje pravice ali pravne koristi. Ugotovitveni postopek se lahko izvede brez navzočnosti stranke, če to dopušča zakon (ZUP, 144. člen) ali področni zakon oziroma se stranki omogoči, da se izjavi pisno (Jerovšek et al., 2004, str. 86).

Stranka ima na podlagi načela zaslišanja stranke naslednje pravice (Jerovšek et al., 2004, str. 88):

- udeleževati se postopka (ZUP, 146. in 237. člen),
- dajati podatke in izjaviti se (ZUP, 141. člen),
- zavarovati in braniti svoje pravice ter pravne koristi (ZUP, 138. in 146. člen),
- pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari, ter izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (ZUP, 146. člen),
- pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (ZUP, 146. člen),
- pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (ZUP, 162. člen).

ZUP v 144. členu določa, da se lahko o zadevi v skrajšanem ugotovitvenem postopku odloči brez zaslišanja stranke. Stranko se lahko zasliši tudi v postopku na drugi stopnji, predvsem v ugotovitvenem postopku, kjer se obravnavajo dejstva in okoliščine, pomembne za odločanje o zadevi. Pomembno pa je, da načela zaslišanja stranke ne enačimo z izjavo stranke, ki se po 188. členu ZUP smatra kot dokaz za ugotovitev določene zadeve.

Načelo zaslišanja stranke predstavlja eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se stranki daje možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov, tako da lahko vpliva na potek ugotovitvenega in dokaznega postopka s svojimi izpodbijnimi izjavami ali s predlogi uradni osebi za izvedbo drugih ugotovitvenih dejanj ter s svojo navzočnostjo na uradno osebo in vseh udeležencev v postopku. Kršitev tega načela predstavlja bistveno postopkovno napako, krši pa se tudi 22. člen Ustave RS o enakem varstvu pravic, razen v primeru, če je organ ali uradna oseba odločila potek postopka brez zaslišanja na podlagi zakona. Stranka sme zoper kršitev tega načela na prvi stopnji podati pritožbo, na katero se organ ali uradna oseba odzove z izdajo nadomestne odločbe. V primeru dokončnosti

odločbe pa stranka lahko sproži upravni spor ali drugo sodno varstvo. Če pa se postopek zaključi z dokončno ali pravnomočno odločbo, lahko stranka predlaga obnovo postopka (Jerovšek e tal., 2004, str. 91).

Po ZGO-1 v svojem 60. členu pa se o zadevi lahko odloča 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. Na vseh drugih območjih pa se izda dovoljenje po posebnem ugotovitvenem postopku.

Načelo proste presoje dokazov je opredeljeno v 10. členu ZUP: »O tem, katera dejstva je mogoče šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.«

Tako lahko povzamemo, da uradna oseba po lastni presoji, vendar še vedno na podlagi zakonskih določil, odloči o pravicah, pravni koristi ali dolžnosti stranke v upravni zadevah. Uradna oseba mora na podlagi tega načela opravljati svoje delo nepristransko, korektno in strokovno kljub pritiskom drugih oseb, udeleženih v postopku.

Presojo dokazov opredelimo kot 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 presojlo dokazov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 51).

Torej uradna oseba o dokazih presoja predvsem v dokaznem postopku na podlagi dokaznih sredstev. To je velikega pomena, saj na koncu izdana odločba temelji na predpisu, ta pa na ugotovljenih dokaznih sredstvih.

Presoja dokazov je način za izvajanje načela materialne resnice in pomeni, da uradna oseba, ki vodi postopek, ni vezana na formalna dokazna pravila, temveč si s presojlo dokazov ustvarja subjektivno sliko o objektivni realnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 51).

Prosta presoja dokazov uradni osebi, ki vodi postopek in odloča o upravni zadevi, dopušča, da presoja po svojem svobodnem prepričanju, v skladu z logično in psihološko analizo, ali se neko dejstvo šteje za resnično ali ne. Ker je to načelo povezano z načelom materialne resnice, ima osrednje mesto prepričanje, to je, kar kdo glede na logiko, izkustvo upravičeno meni, da je resnično. Prepričanje pa temelji na strokovnih in znanstvenih spoznanjih, zakonih mišljenja, življenjskih izkušnjah itd. (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 95).

Ob izdaji odločbe mora organ v obrazložitvi navesti razloge, ki so ga vodili pri presoji. To določa tudi 214. člen ZUP, ki pravi, da mora obrazložitev poleg dokazov in razlogov, na katere je odločitev oprta, vsebovati tudi razloge, ki so bili odločilni za presojeno posameznih dokazov. Kršenje tega načela bi tudi pomenilo kršenje pravic 22. člena Ustave RS, po 279. členu ZUP pa se izreče nična odločba v primeru, če je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja.

Tudi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ima uradna oseba možnost, da prosto presoja o dokazih. Največkrat gre za dokaze slikovne narave ali izpiske iz različnih registrov, izjave prič ter izvedenska mnenja, na podlagi katerih stranka dokazuje svoj zahtevek za izdajo gradbenega dovoljenja.

Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic se je v ZUP vključilo kot novo načelo 2. aprila 2000. Bistvo tega načela je, da je dolžnost stranke govoriti resnico pred organom in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z ZUP ali drugimi zakoni, ki se nanašajo na upravni postopek. Kršitev tega načela se šteje, ko stranka pred organom govori neresnico ter nepošteno uporabljajo z zakoni določene pravice (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 97).

Za zlorabo te pravice se šteje tudi zavestno zamolčanje pomembnih dejstev, ki bi pripomogli k lažjemu odločanju. Po 185. členu ZUP pa je v primeru priče treba stranko opozoriti na posledice krive izpovedbe. Možna pa je tudi obnova postopka po ZUP, če se izda pozitivna odločba za stranko na podlagi neresničnih navedb. Odločba pa lahko po ZUP postane tudi nična, če se ugotovi, da je stranka zlorabila svoje pravice z namernim zavajanjem uradne osebe ali nasprotnih strank (Jerovšek et al., 2004, str. 99).

Dolžnost govoriti resnico velja tudi za zakonitega zastopnika, pooblaščenca, začasnega zastopnika in predstavnika stranke ter stranskega udeleženca. Stranka lahko navaja dejstva, o katerih sama dvomi. Zato ne moremo od nje zahtevati skladnosti njenih izjav z objektivnim dejanskim stanjem, če ga ne pozna. Njena izpoved pa mora biti vsaj subjektivno resnična (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 55).

Tudi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja se pred zaslišanjem, stranko opozori na določbe 1. in 188. člena ZUP. Praksa pokaže, da stranke ne upoštevajo to načelo, bodisi zaradi svoje koristi ali pa niso seznanjene z pomembnimi dejstvi določene zadeve.

Že naša ustavna ureditev v drugem odstavku 120. člena določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Zakon o državni upravi pa v 2. členu še posebej določa, da uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Tako načelo samostojnosti pri odločanju pomeni, da organ deluje po zakonih in drugih predpisih ter preprečuje nezakonite posege v konkretne upravne postopke (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 99).

ZUP se pri omenjenem načelu v 12. členu opredeli tudi do dela uradne osebe, ki vodi postopek. Določeno je, da mora opravljati svoja dejanja v postopku samostojno ter na podlagi ugotovljenih dejstev uporabi predpise oziroma splošne akte, ki so izdani za izvrševanje javnih pooblastil. Samostojno delo uradne osebe se nanaša predvsem na delovanje brez pritiskov drugih oseb ali kakršnih koli drugih usmeritev. Uradno osebo ali organ lahko »usmerjajo« samo zakoni in drugi predpisi.

Poseg v samostojnost pri odločanju pa se ne smatra za usmeritve in splošna navodila, ki jih poda vlada ali minister, ki se nanašajo na organiziranje dela, spremljanje pojavov, ki terjajo ustrezno ukrepanje, ali na izvajanje predpisov na določenem področju. Gre za splošna navodila in inštrukcije, vezane na usmerjanje strokovnega dela in ne odločanje o konkretni upravni zadevi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 57).

Samostojnost organa prve stopnje lahko pri odločanju omeji samo zakon. Tako na primer ministrstvo izjemoma prevzame konkretno stvar, če UE ne odloči v določenem ali dodatnem roku, ki ji ga določi resorno ministrstvo (ZUP, 18. člen; Zakon o državni upravi, Ur.l. RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/2004UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 89/07 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/07-ZUP-E, 48/09, 8/10-ZUP-G, 8/12-ZVRS-F, 21/12, 17/13 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/13-ZVRS-G, 47/13; v nadaljevanju ZDU-1).

Takšen primer se ne šteje kot poseg v samostojnost odločanja organa. Samostojnost organa pri odločanju je omejena, kadar drugostopenjski organ v pritožbenem postopku odpravi določbo zaradi nezakonitosti. Takrat mora prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju ravnati po navodilu pritožbenega organa iz njegove odločbe, kar določa tretji odstavek 251. člena ZUP. Dovoljen poseg v odločanje je tudi takrat, kadar sodišče s sodbo v upravnem sporu odpravi upravni akt ter naloži, da mora tožena stranka pri ponovnem odločanju upoštevati stališča, ki se nanašajo na postopek. Poleg tega pa je organ vezan na pravno mnenje sodišča iz njegove sodbe. Drugostopenjska upravna ali sodna odločba pomeni pravno kvalifikacijo o nezakonitem ravnanju nižjih organov v prejšnjem postopku. Omeji se samo relativna samostojnost uradne osebe pri odločanju, saj v ponovnem odločanju še vedno ravna samostojno in uporablja predpise. Neupoštevanje pravnega mnenja drugostopenjskega organa ali sodišča pri ponovnem odločanju pa pomeni, da ima stranka pravico ponovno zahtevati dokončno odločitev od organa ali sodišča, ki je v odločbi navedlo pravno mnenje (Jerovšek et al., 2004, str. 103).

Načelo pravice do pritožbe določa 13. člen ZUP. V njem je opredeljeno, da ima stranka možnost do pravice pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ter v primeru, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zadevi v določenem roku.

Tudi Ustava RS v 25. členu opredeli pravico do pritožbe. Določeno je, da je pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti organom, ki odločajo o pravicah, pravnih koristih ali dolžnosti posameznika, zagotovljena vsakomur.

Pravico do pritožbe imajo tudi druge osebe, ko so z izdano odločbo na prvi stopnji prizadete njihove pravice ali pravne koristi in če niso bile udeležene v tem postopku.

Po ZUP pa je pravica do pritožbe dovoljenja v naslednjih primerih:

- pritožba je dovoljenja zoper odločbo, ki jo izda na prvi stopnji ministrstvo, kadar je z zakonom tako določeno, zakon pa mora določiti tudi pristojni organ za odločanje o pritožbi, drugače o pritožbi odloča vlada (230. člen);
- pritožba je dovoljena zoper pristojni organ za izdajo odločbe, če ta odločbe ne izda in je ne vroči pravočasno stranki. Takrat se šteje, da je strankina zahteva zavrnjena – molk organa (222. člen);
- po 229. členu je pritožba dovoljena zoper odločbo na prvi stopnji, v drugem odstavku tega člena pa ima pravico do pritožbe tudi stranski udeleženec, v primeru če mu ni bila vročena pritožba;
- po istem členu v tretjem in četrtem odstavku imata pravico do pritožbe državni tožilec in pravobranilec, ki sta kot stranki sodelovala v postopku na prvi stopnji ali tudi če nista sodelovala kot stranki v postopku, v istem časovnem obdobju, kot velja za stranko, oziroma dokler se stranka ne odpove pravici do pritožbe;
- pritožba je dovoljena tudi zoper izdan sklep. To določa 258. člen in pravi, da je zoper sklep dovoljena pritožba samo v primeru, če zakon to izrecno dovoljuje. V tem primeru mora biti sklep obrazložen in vsebovati pouk o pritožbi. Pritožba zoper sklep se vložijo v enakem časovnem obdobju, na enak način in na isti organ kot pritožba zoper odločbo;
- zoper odločbo, ki je bila izrečena za nično ali se zavrne predlog stranke, je pritožba dovoljena, razen če zoper odločbo organa, ki jo je izdal, po zakonu pritožba ni dovoljena (280. člen).

Zelo pomembno je, da odločba vsebuje pouk o pravici do izrabe pravnih sredstev. To pomeni, da mora biti v odločbi zapisano, ali ima pravico do pritožbe ali ne. V primeru, če ji ta pravica pripada, se določi rok za vložitev pritožbe, komu in na kakšen način vroči pritožbo ter znesek morebitne takse.

Zoper odločbo druge stopnje (v postopku izdaje gradbenega dovoljenja do leta 2012 je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, v nadaljevanju : MOP, od tedaj naprej pa Ministrstvo za infrastrukturo in promet, v nadaljevanju: MIP) o pritožbi ni dovoljena pritožba. Lahko se sproži samo upravni spor ali kakšno drugo sodno varstvo, ki je substitut za upravni spor. Možna pa je uporaba tudi drugih izrednih pravnih sredstev, če so izpolnjeni pogoji. Ko se pritožba izčrpa (zavrnjena ali zavržena), postane odločba dokončna. V primeru izčrpanja upravnega spora ali drugega sodnega varstva, če tožnik ni uspel v upravnem sporu na prvi ali drugi stopnji, odločba postane pravnomočna (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 61).

PO ZGO-1 je rok za vložitev pritožbe krajši kot po ZUP. Stranka mora pritožbo zoper izdano odločbo o izdaji gradbenega dovoljenja vložiti v osmih dneh od dneva vročitve.

Zadnje načelo ekonomičnosti narekuje organom, da postopek vodijo hitro ter s čim manjšimi stroški za stranke in udeležence v postopku. Uradna oseba pa mora vseeno

postopati po zakonskih določilih, da se ugotovi dejansko stanje upravne zadeve ter na koncu izda odločbo.

Iz zakonskega besedila izhajata dva bistvena elementa ekonomičnosti. Prvi je element hitrosti in drugi element stroškov. Pri prvem elementu mora uradna oseba poskrbeti, da postopek, ki ga vodi, poteka na najhitrejši in najcenejši možni način dela, vendar mora biti pozoren, da ne pride do kršenja načela zakonitosti in materialne resnice. Hitrost se doseže predvsem s strokovnim in dobro organiziranim delom uradne osebe ter z izločitvijo nepotrebnih procesnih dejanj. Varčnost pa tako, da se ne povzročajo nepotrebni stroški, obenem pa se varčuje tudi s časom (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 214, 215).

Za izdajo odločbe gradbenega dovoljenja se uradna oseba drži rokov, ki jih določa ZUP, razen če področni zakon tega ne določa drugače. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku se mora gradbeno dovoljenje izdati v enem mesecu, po posebnem ugotovitvenem pa v roku dveh mesecev.

2.3 IZDAJA GRADBENEGA DOVOLJENJA KOT UPRAVNA ZADEVA

Po definiciji je upravna zadeva vsak posamezni primer odločanja o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke z nekega področja upravnega prava. O njej se odloča v upravnem postopku in je pogoj za vodenje upravnega postopka. Upravni postopek je klasičen pravni postopek, je podrobno izdelan in pravno-tehnično podkovan. Pomembno je, da je v postopku treba opraviti vsa postopkovna dejanja, s katerimi se ugotavlja dejstva, ki so pomembna za pravilno izdajo odločbe, nato tista, s katerimi se ugotavljajo veljavni pravni predpisi in se določa njihov pravni pomen, na koncu pa še tista dejanja, ki se nanašajo na upravno odločitev in njeno utemeljitev (Pavčnik, 2011, str. 325).

ZUP definira upravno zadevo v dveh odstavkih 2. člena. Prvi odstavek predstavi upravno zadevo kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke, drugi odstavek pa govori o tem, da se za upravno zadevo šteje, 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.

Po določbi drugega odstavka ni težko opredeliti, kdaj gre za upravno zadevo. Pri tem si pomagamo s formalnim kriterijem, ki je določen s predpisi. V drugem delu določbe drugega odstavka pa zajema materialni kriterij, kar povzroča težave pri opredelitvi, saj ni v nobenem predpisu določeno, da se o upravni zadevi, ki zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari, vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravna odločba. Pomagamo si z materialno definicijo upravne zadeve, po kateri je upravna zadeva obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora organ s svojo odločitvijo razrešiti v upravnem postopku. Iz tega lahko sklepamo, da je vsebina upravne zadeve v primeru izdaje gradbenega dovoljenja

nasprotje med javnim in posamičnim interesom, saj upravni organ to nasprotje določa v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (Jerovšek et al., str. 45, 46).

Ker so upravna področja med seboj zelo različna in specifična, uporaba ZUP v nekaterih primerih ni dovolj. V 3. členu ZUP je zapisano, da so posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v ZUP, če je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju. Nadaljuje pa, da je na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, treba postopati po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja uvrščamo med posebne upravne postopke, saj uradna oseba v postopku uporablja primarno področni zakon ZGO-1, sekundarno pa postopa po ZUP. Pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja pa je področje udeležencev v postopku urejeno drugače, kot to opredeljuje ZUP.

Pri izdaji gradbenega dovoljenja gre za upravno zadevo takrat, ko se vzpostavi razmerje med udeleženci v postopku oziroma ko gre za nasprotje med javnim interesom in interesom strank. Upravni organ mora torej zagotavljati urejenost urbaniziranega prostora. ZGO-1 v svojem 54. členu določa, da mora investitor zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vložiti pri pristojnem upravnem organu. Tako bo upravni organ v postopku postopal po ZUP.

2.4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA – SPLOŠNO IN PO ZGO-1

»Namen upravnega postopka je ugotoviti dejansko stanje zadeve, izdati odločbo in doseči izvršitev odločbe« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 271).

Pristojni organ ali njegova uradna oseba vodi splošni upravni postopek po določenem vrstnem redu ali fazah, ki si sledijo:

- postopek na prvi in drugi stopnji (pritožbeni postopek),
- postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi,
- postopek v zvezi z izvršbo.

V večini primerov se postopek konča na prvi stopnji z izdajo odločbe. Postopek na prvi stopnji pa je razčlenjen še na naslednje faze:

- začetek postopka (uvedba postopka),
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdaja odločbe ali ustavitev postopka z izdajo sklepa.

Upravni postopek se lahko uvede po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke – po uradni ali zasebni maksimi; prva pomeni začetek postopka po uradni dolžnosti, druga pa na

zahtevo stranke. Tako 125. člen ZUP določa, da se upravni postopek začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke pred pristojnim organom.

»Na zahtevo stranke se postopek začne, če področni zakon izrecno tako določa, ker daje stranki kakšno pravico (pravico do gradnje, pokojnine, voziškega dovoljenja itd.), ali če zahtevek stranke izhaja iz narave stvari, ker gre za uveljavljanje le strankinega interesa. Na zahtevo stranke je postopek uveden v trenutku, ko organ prejme popolno vlogo (če ni popolna, za začetek postopka velja datum dopolnitve), razen če obstajajo razlogi za njeno zavrženje – 129. člen ZUP« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 146).

Če povzamemo, je uvedba postopka odvisna od vsebine upravne zadeve. Pri uvedbi postopka na zahtevo stranke se postopek začne takrat, ko stranka vloži zahtevek pod pogoji, katere predpisuje 129. člen ZUP (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 275).

V primeru, ko se postopek začne na pobudo stranke, mora pristojni organ najprej preizkusiti in ugotoviti, ali so izpolnjeni vsi pogoji za sprožitev postopka. Podrobno to določa 129. člen ZUP in pravi, da organ najprej preizkusi zahtevo in jo s sklepom zavrže v naslednjih naštetih primerih:

- če predmet postopka ni upravna zadeva, na katero ne nanaša vloga,
- če stranka ne uveljavlja svojih pravic ali pravne koristi oziroma če po zakonu ne more biti stranka,
- če zahtevek za začetek postopka ni bil vložen pravočasno,
- če že poteka upravni ali sodni postopek o isti upravni zadevi ali pa je bilo o zadevi že pravnomočno odločeno ter so bile stranki naložene obveznosti ali pa je pridobila pravice. S sklepom se zavrže tudi v primeru, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga tudi po zavrnitvi ni spremenila.

Ta člen še določa, da lahko organ zavrže zahtevo kadar koli med postopkom izdaje odločbe, če so podani zgoraj naštetih razlogi. Možna pa je tudi pritožba na sklep, s katerim se zavrže zahtevo.

Naslednji dve fazi splošnega upravnega postopka sta ugotovitveni in dokazni postopek. ZUP oba postopka obravnava ločeno, medtem ko sta v praksi med seboj tesno prepletene. Razlikujeta se v tem, da se ugotovitveni postopek nanaša na dejstva, dokazni postopek pa na izvedbo dokazil o zatrjevanih oziroma nakazanih dejstvih (Jerovšek, 1999 v Jerovšek in Kovač, 2010, str. 153).

»V ugotovitvenem postopku se ugotavljajo tista dejstva in okoliščine, ki so predpisane oziroma morajo obstajati po materialnem predpisu, da bi se priznala neka pravica ali naložila obveznost« (Grafenauer in Breznik, 2005 str. 286).

Ko zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja v skladu z določbami 54. člena ZGO-1, upravni organ nadaljuje postopek, da na podlagi vseh podanih dokazil in podatkov, ki jih je pridobil po uradnih dolžnostih (na primer izpisek iz zemljiške knjige), ugotovi dejansko

stanje, ki je podlaga za odločanje o zadevi. Ugotoviti mora, če so po 66. členu ZGO-1 izpolnjeni vsi pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja. Če upravni organ na podlagi dokazil in podatkov ne ugotovi dejanskega stanja, kot je to določeno v 8. členu ZUP, lahko upravni organ zahteva predložitev dodatnih dokazil. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja lahko torej poteka po posebnem ugotovitvenem ali skrajšanem postopku.

Pri ugotovitvenem postopku sta pomembna načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke. ZUP slednjega še posebej poudarja v prvem odstavku 138. člena, saj pravi, da je treba pred izdajo odločbe ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, ter strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in koristi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 154).

Poleg dveh temeljnih načel pa se v ugotovitvenem postopku poudarjajo še nekatera načela:

- preiskovalno in razpravno načelo – med seboj se dopolnjujeta, saj preiskovalno načelo poudarja zbiranje dokaznega gradiva, na katerem temelji odločba, za to pa mora poskrbeti organ ali uradna oseba, ki vodi postopek, razpravno načelo pa poudarja, da lahko stranka izpodbija dokaze, lahko navaja dejstva, dopolnjuje trditve itd.;
- načelo kontradiktornosti – stranka lahko izpodbija navedbe drugih, ki zanjo niso ugodne;
- načelo javnosti – v dveh pogledih. Prvi pogled – da se lahko vsakdo udeleži postopka na primer na ustni obravnavi, drugi pogled – zavaruje se stranko pred javnostjo s pomočjo načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi ter načela zaslišanja stranke;
- načelo ustnosti – ta del postopka je predvsem usten in tudi pisen, zasledimo ga predvsem pri ustni obravnavi;
- načelo koncentracije – to načelo pomeni, da se postopek rešuje čim manj razdrobljeno (na primer na eni ustni obravnavi namesto dveh ali treh).

ZUP v 139. členu določa, da mora uradna oseba med postopkom ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, vendar tudi tistih, ki v postopku še ni bila navedena. V tretjem odstavku omenjenega člena pa je predpisano, da mora uradna oseba po uradni dolžnosti sama poskrbeti za pridobitev podatkov, katerih uradno evidenco vodi organ, ki je pristojen za odločanje. Enako se ravna tudi v primerih, v katerih se vodijo podatki v evidencah drugih državnih organov, organov samoupravne lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil.

Ugotovitveni postopek lahko poteka na dva načina. Poznamo posebni ugotovitveni postopek in skrajšani ugotovitveni postopek.

Skrajšani ugotovitveni postopek določa 144. člen ZUP, kjer so navedeni pogoji, pod katerimi lahko uradna oseba vodi postopek:

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

Po skrajšanem ugotovitvenem postopku ni treba zaslišati strank, vendar mora organ ugotoviti vsa dejstva in okoliščine. Postopek se lahko vodi v primerih izdaje potnega lista, vozniškega dovoljenja, pri izdaji odločbe o odmeri davka itd.

Posebni ugotovitveni postopek se vodi v vseh zadevah, razen takrat, ko je po zakonu določeno, da se vodi skrajšani ugotovitveni postopek. ZUP v 145. členu določa, da se posebni ugotovitveni postopek izvede za ugotovitev vseh dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve, ali zato, da se strankam ponudi možnost, da uveljavijo in zaščitijo svoje pravice in pravne koristi. V naslednjem odstavku tega člena pa določba pravi, da potek posebnega ugotovitvenega postopka določi uradna oseba glede na okoliščine posameznega primera, pomembno pa je, da se uradna oseba pri tem drži določb ZUP in predpisov, ki se nanašajo na obravnavano zadevo. V tretjem odstavku tega člena pa določba pravi, da je uradna oseba tista, ki določa, katera dejanja v postopku se bodo izvedla, in izdaja naloge za njihovo izvršitev. Določi tudi vrstni red, po katerem se bodo dejanja izvedla in v katerem roku, razen če roki niso predpisani z zakonom. Uradna oseba določi tudi ustne obravnave in zaslišanja, odloči pa tudi, katere dokaze je treba izvesti in s katerimi dokazili, ter odloča o vseh izjavah in predlogih udeležencev postopka. Odloči pa tudi, ali naj se posamezna sporna vprašanja obravnavajo in dokazujejo posebej ali skupaj v okviru obravnavane zadeve. V naslednjem, 146. členu ZUP pa je predpisano, da se ima stranka pravico udeleževati ugotovitvenega postopka, dajati potrebne informacije in braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi. V tretjem odstavku tega člena pa je jasno zapisano, kaj mora uradna oseba omogočiti stranki na ustni obravnavi ali zunaj ustne obravnave pisno oziroma pisno na zapisnik:

- da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku,
- da se izreče o predlogih in ponujenih dokazih,
- da sodeluje pri izvedbi dokazov,
- da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem,
- da se seznanj z uspehom dokazovanja in se izreče o tem.

Pristojni organ pa glede na četrti odstavek 146. člena ZUP ne sme izdati odločbe, preden se stranki ne da možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo

odločbe. Pomembno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava, kjer uradna oseba ugotovi dejanska stanja in okoliščine neke upravne zadeve, stranka pa ima možnost, da podaja izjave in predloge, lahko pa jih tudi izpodbija.

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja se po ZGO-1 v 60. členu lahko poteka po skrajšanem ugotovitvenem postopku na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, razen če področni zakon za določeno vrsto objekta ne določa drugače. Na vseh drugih območjih pa se gradbena dovoljenja izdajajo po posebnem ugotovitvenem postopku. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko upravni organ v 61. Členu ZGO-1 odloči tudi, če gre za manj zahteven objekt, ki se ureja z občinskim prostorskim načrtom, vendar pod določeni pogoji, ki jih narekuje ZGO-1. Na takšen način pa se gradbeno dovoljenje lahko izda, če gre za rekonstrukcijo stanovanjske stavbe ali za spremembo namembnosti. V tem primeru mora investitor zahtevi priložiti overjena soglasja določenega števila etažnih lastnikov, kot ga predpisuje zakon.

Obravnava je kontradiktorni postopek, v katerem se neposredno srečajo udeleženci postopka in ustno razpravljajo o vprašanih, ki so pomembna za ugotovitev dejanskega stanja in za uporabo materialnih predpisov. Ustna obravnava je obligatorna ali fakultativna. Obligatorno – obvezno se ustna obravnava izvede (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 161):

- kadar sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotnimi interesi,
- kadar je v postopku treba opraviti ogled, zaslišati priče in izvedence.

Fakultativno se obravnava izvede, kadar uradna oseba oceni, da je za razjasnitev stvari koristno izvesti obravnavo.

Ustno obravnavo ZUP določa od 154. člena do vključno 163. člena. V 155. členu je v prvi določbi zapisano, da je ustna obravnava javna. Nadaljuje, da lahko uradna oseba, ki vodi postopek, izključi javnost od celotne ali samo od dela ustne obravnave v naslednjih primerih:

- če to zahtevajo razlogi morale ali javne varnosti,
- če je treba obravnavati okoliščine, ki pomenijo tajnost podatkov v skladu z Zakonom o tajnih podatkih, ali če je treba zavarovati podatke, ki vsebujejo poklicno ali poslovno skrivnost,
- če se obravnavajo razmerja v rodbini,
- če obstaja resna in neposredna nevarnost, da bi se lahko oviralo ustno obravnavo.

Člen še določa, da lahko izključitev javnosti predlaga tudi stranka. Javnost se izključi s sklepom, vendar zakon jasno narekuje, da javnost ne sme biti izključena pri razglasitvi odločbe.

Ustno obravnavo skliče uradna oseba in vse vabljeni povabi v skupni prostor – najpogosteje je to sedež organa, ki vodi postopek (ZUP, 160. člen). Na začetku ustne

obravnave mora uradna oseba ugotoviti, kdo od povabljenih je prisoten ali odsoten oziroma kdo je opravičil svoj izostanek in kdo ne. Za opravičen izostanek mora obstajati utemeljen razlog, v nasprotnem primeru lahko uradna oseba (ne velja za stranko, ki je vložila zahtevek) odredi privedbo. Tretja določba 161. člena ZUP določa, da se lahko postopek ustavi, če na ustni obravnavi kljub pravilno vročenemu vabilu ni navzoča stranka, ki je vložila zahtevek – glede na celotno dejansko stanje je možno sklepati, da je stranka predlog umaknila. Izda se sklep in zoper njega je dovoljena pritožba. V primeru, da iz dejanskega stanja in okoliščin ni možno sklepati, da je stranka, ki je vložila zahtevek, tega umaknila, se postopek nadaljuje v javnem interesu, vendar ga uradna oseba nadaljuje brez stranke ali pa ustno obravnavo preloži, če brez strankine udeležbe ne more odločiti o upravni zadevi. Tako se ustna obravnava preloži na stroške stranke.

»Ustna obravnava naj bi predstavljala vrhunec ugotovitvenega postopka in v celoti razjasnila okoliščine zadeve, zato se morajo nanjo tako uradna oseba kot stranke in drugi vabljeni temeljito pripraviti. Zato potrebujejo dovolj časa kakor tudi za prihod k obravnavi brez izrednih stroškov (na primer vabljene, ki bivajo daleč od sedeža organa oziroma kraja obravnave, se vabi ob predpostavki večurne poti za kasnejšo uro dneva, ne zjutraj, kar bi pomenilo nastanek stroška nočitve). Uradna oseba mora poskrbeti za ustrezno infrastrukturo, rezervacijo in pripravo prostora ter potrebne opreme« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 162).

Stranka ima pravico med postopkom podajati pripombe. Če med postopkom tega ne stori, se predvideva, da stranka nima pripomb. Upoštevajo pa se pripombe, ki jih izreče stranka kasneje, vendar samo v primeru, če bi pripomba vplivala na razplet zadeve ali če pripomba ni bila podana z namenom zavlačevanja postopka. Pripombe lahko poda tudi stranka, ki je vabljena z javnim naznanilom na ustno obravnavo, kljub temu da se obravnave ni udeležila, uradna oseba pa mora ravnati enako kot v zgornjem primeru.

Ustna obravnava se lahko tudi prekine, če zadeve ni mogoče rešiti na eni obravnavi. Tako lahko uradna oseba, ki vodi postopek, obravnavo prekine in določi, kdaj se bo nadaljevala. Vse to se zapiše v zapisnik, ki je pomemben del ustne obravnave.

Če je zadeva rešena na prvi ustni obravnavi, uradna oseba na koncu razglasi odločitev o zadevi. Ker ustna razglasitev ni dovolj, se stranke še obvesti, da bo na koncu izdana še pisna odločba.

ZGO-1 vsebuje posebne določbe glede določitve strank v postopku, posebej pa še določa seznanitev strank v 63. členu. omenjeni člen določa, da mora pristojni upravni organ povabiti stranke, da se seznanijo z nameravano gradnjo in da se o njej izrečejo na obravnavi. Stranke je potrebno opozoriti, da se stranke s svojo neudeležbo ali neopravičenim izostankom strinjajo z nameravano gradnjo. Stranka ima tudi možnost, da svojo izjavo poda pisno v primeru opravičenega izostanka, vendar samo do konca obravnave. Če stranka tega ne stori, se šteje, da se z nameravano gradnjo strinja.

ZUP v posebnem 153. členu obravnava, kdaj se lahko ugotovitveni postopek prekine. Ta člen pa velja tudi za postopek dokazovanja. Postopek se lahko prekine, če:

- pride do smrti stranke, kjer njena pravica ali pravna korist preide na pravne naslednike,
- pride do strankine izgube poslovne sposobnosti in v postopku nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika,
- pride do smrti zakonitega zastopnika stranke ali izgube poslovne sposobnosti, stranka pa nima drugega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca,
- so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka,
- organ po zakonu ali sam ne želi reševati prehodnega vprašanja.

Do prekinitve postopka lahko pride v postopku na prvi in drugi stopnji. Ko se postopek prekine, vsi roki, ki so bili določeni za dejanja v postopku, prenehajo teči, razen rok za izdajo odločbe (rok po 222. členu in 256. členu ZUP). Dovoljena je pritožba zoper sklep o prekinitvi postopka, vendar ne prepreči izvršitve sklepa (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 305).

Tretja faza splošnega upravnega postopka je dokazni postopek. V njem je treba dokazati vsa dejstva in okoliščine, ki so bile zbrane v ugotovitvenem postopku.

»Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje ali subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem. Zbrane okoliščine se preverjajo glede skladnosti s podatki iz evidenc, registrov, zbirk podatkov ali z logičnim sklepanjem. Dokazovanje je vrednotenje dejstev z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem svetu. Formalno predstavlja zbiranje dejstev, njihovo vrednotenje in nato selekcioniranje glede na dokazno moč, čemur sledi dokazni sklep o dejanskem, neizpodbitnem stanju, za katero se uporabi materialni predpis« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 163).

»Namen dokazovanja je, da se uradna oseba prepriča o resničnosti ali neresničnosti dejstev in okoliščin. Dokazovanje se torej opravlja z dokazili (dokaznimi sredstvi), s katerimi se ugotavljajo dejstva, rezultat tega pa so dokazi. Po ZUP mora stranka za svoje navedbe v zahtevku predlagati dokaze in jih, če je mogoče, predložiti, vendar pa uradna oseba, ki vodi postopek, tudi sama ugotavlja dejstva in zbira dokaze, čeprav se je postopek začel na zahtevo stranke« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 310).

O tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati, odloča uradna oseba v primeru, če bi to dejstvo vplivalo na odločitev o zadevi. Uradna oseba odloča tudi o tem, v katerem vrstnem redu in katera dokazila se bodo uporabila. Materialni predpis pa zavezuje uradno osebo in določa dejstva, ki jih je treba dokazati ter s katerimi dokazili.

Najprej je treba ugotoviti, katera dejstva je treba dokazovati in katera ne. Ne dokazujejo se naslednja dejstva:

- splošno znana dejstva,

- organu znana dejstva,
- dejstva, ki jih predvideva zakon,
- pravne fikcije,
- verjetno izkazana dejstva,
- dejstva notranjega državnega prava (del prava EU).

Lahko pa se dokazuje (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 165):

- obstoj tujih pravnih norm – stranka se lahko sklicuje nanje, če uradni osebi niso znane (primer: pokojninska doba, pridobljena po tujem pravu),
- obstoj avtonomnega prava – stranka se lahko nanj sklicuje in se lahko uporabi v splošnem upravnem postopku (primer: cerkveno pravo, notranja pravila podjetij).

Dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v ugotovitvenem postopku, se torej dokazuje z dokazili oziroma dokaznimi sredstvi. V splošnem upravnem postopku zakon določa, katere dokaze lahko uporabimo. Med nje uvrščamo: listine, priče, izjave strank, izvedence in ogled.

Listina je dokument, izdan v pisni obliki, in je najpogosteje uporabljeno dokazno sredstvo v splošnem upravnem postopku. Razlikujemo javne in zasebne listine. Javne listine so listine, ki jih izda organ (državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil) v predpisani obliki, vsebovati mora neka dejstva iz uradnih evidenc ter žig in podpis organa oziroma uradne osebe. Zasebna listina pa je listina, v kateri je lahko zapisana izjava izdajatelja, vendar mora na koncu organ ali uradna oseba po načelu proste presoje dokazov presoditi resničnost zasebne listine. Listine predloži stranka ali pristojni organ v izvorniku, mikrofilmski kopiji ali reprodukciji kopije ali overjenem prepisu. Če stranka listine ne predloži v izvorniku, lahko uradna oseba zahteva, da se predloži originalno listino. Uradna oseba nato primerja original s kopijo ter ugotovi, ali se listini ujemata. Na kopiji listine naredi zaznamek, ki se ne šteje za overitev, vendar ima enako veljavo. Takšen zaznamek je oproščen plačila takse. Ker ima vsaka listina dokazno moč, jo je treba predložiti v postopku tudi, če je listina v nasprotju s strankinim interesom. Če stranka na zahtevo uradne osebe takšne listine ne želi predložiti in tega tudi ne stori, mora uradna oseba, ki vodi postopek, oceniti, ali ima taka listina vpliv na postopek reševanje zadeve. 176. člen ZUP opredeli tudi situacijo, če listino poseduje druga oseba in je ta ne želi pokazati. Organ drugi osebi s sklepom določi, da mora listino pokazati z namenom, da se druge stranke lahko o njej izjavijo. Preden uradna oseba izda sklep, mora drugi osebi omogočiti, da se o tem izjavi. Druga oseba lahko zavrne pokaz listine, enako kot lahko priča zavrne pričanje. Morebitne stroške, ki nastanejo ob sklicevanju na to listino, mora stranka poravnati sama. Uradna oseba po 172. členu ZUP presodi tudi o dvomu pristnosti listine na predlog stranke ali po uradni dolžnosti. Če listina vsebuje kar koli prečrtanega, zradiranega ali drugače zbrisanega in vstavljenega, se presoja o zmanjšani dokazni vrednosti te listine ali pa dokazne vrednosti sploh nima.

Javne listine so časovno omejene ali neomejene. Časovno neomejena javna listina je na primer rojstni list, časovno omejene pa so tiste javne listine, na katere vplivajo pravni

dogodki, saj spremenijo vsebino javne listine. Takrat je treba izdati novo javno listino (npr. izpisek iz zemljiške knjige) v primeru dokazovanja.

Če je javna lista izdana v tujem jeziku, je treba predložiti tudi overjen prevod. Listine, ki jih izda tuji organ in veljajo v kraju, kjer so bile izdane, za javne listine, imajo enako dokazno moč kot domače listine na podlagi pogoja vzajemnosti. Za potrdila pogoja vzajemnosti ne velja (ZUP, 177. člen).

Ena izmed vrst listin pa je tudi potrdilo. Najpogosteje jih izdajajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Tudi potrdila razlikujemo glede na potrdila o podatkih iz uradnih evidenc (na primer potrdila o rojstvih, smrti, zakonski zvezi, prebivališču itd.) in potrdila, ki navajajo ugotovljena dejstva in okoliščine pristojnega organa (na primer ugotovitev premoženjskega stanja za uveljavljanje olajšav). Natančneje izdajo potrdila določata 179. in 180. člen ZUP. V zakonu pa je tudi določen rok za izdajo potrdila. Tega mora pristojni organ izdati v istem dnevu, ko je stranka zahtevala potrdilo, najkasneje pa v roku 15 dneh, razen če v drugem predpisu ni določeno drugače. Če organ ne more izdati potrdila, potem mora v roku 30 dni izdati odločbo. V primeru, da organ po preteku 30 dni ni izdal potrdila in ne odločbe, se šteje, da je zahtevo zavrnil, zoper katero pa je dovoljena pritožba. Prav tako lahko stranka v primeru, da podatki niso usklajeni z uradno evidenco, zahteva spremembo potrdila. Pristojni organ ima zopet 15 dni časa, da izda novo potrdilo ali odločbo, s katero zavrne izdajo novega potrdila.

V postopkih izdaje gradbenega dovoljenja se kot dokazno sredstvo najpogosteje uporabljajo listine in ogledi, nato sledijo priče in izvedenci, najmanj pa se uporablja izjava strank. Uradna oseba mora po uradni dolžnosti najprej pridobiti vse podatke iz uradnih evidenc.

»Priča je lahko vsaka oseba, tudi mladoletna oseba oziroma oseba, ki nima opravilne sposobnosti, če je sposobna zaznavanja in reproduciranja zaznanega. Kot priča lahko v upravnem postopku sodeluje vsak človek, ki je sposoben take zaznave (vidi, sliši, voča ali kako drugače čuti) kot reproduciranja teh zaznav. Priča je lahko tudi otrok ali starostnik brez gornje omejitve, pri čemer se teža pričanja vrednoti glede na stopnjo neposrednosti zaznave in pričanja pa tudi zrelosti priče – otroka glede konteksta zaznanega« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 169).

Poznamo tudi absolutno nezmožne priče in relativno nezmožne priče. Prve so tiste priče oziroma osebe, ki nimajo sposobnosti zaznavanja in zmožnosti posredovanja uradni osebi, medtem ko so relativno nezmožne priče sposobne zaznavanja in posredovanja, vendar ne morejo sodelovati, saj so v postopek vključene že kot stranka ali uradna oseba, ali pa smejo odreči pričanje v primerih, ki jih navaja 183. člen ZUP.

Priča, ki je vabljen pričati, je dolžna oziroma mora priti in pričati. Če svojega izostanka ne opraviči, jo lahko na podlagi 187. člena ZUP s silo privedejo in oglobijo v znesku do 500

EUR. Z enako denarno kaznijo se lahko pričo oglobi, če je prisotna in brez razloga ni pripravljena pričati.

Priče so zaslišane na ustni obravnavi, vendar vsaka priča posamezno oziroma brez navzočih še ostalih prič. Uradna oseba lahko že zaslišano pričo vnovič zasliši, če pa se pričanje ne ujema z drugimi navedbami, pa lahko uradna oseba znova sooči pričo. V primeru bolezni ali telesne nezmožnosti pa 184. člen ZUP dopušča, da se pričo zasliši v njenem stanovanju. Med zaslišanjem se piše zapisnik, ki ga na koncu podpiše priča, možnost pa ima predložiti pripombe, če se ne strinja z zapisanim v zapisniku. Uradna oseba mora opozoriti pričo, da ima podlagi 119. člena ZUP pravico do povrnitve potnih ali drugih stroškov ter pravico do povrnitve izgubljenega zaslužka.

»Nekatera pravno pomembna dejstva zaradi njihove strokovne narave ne more presojati uradna oseba sama. Zato se takrat, kadar je za razjasnitev določene zadeve potrebno strokovno znanje, k dokazovanju pritegnejo izvedenci. Izvedenec je torej oseba, ki ima posebno strokovno znanje, potrebno za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva, pomembnega za odločitev v upravni zadevi« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 328).

Izvedenci so najpogosteje strokovnjaki z različnih področij – psihologi, psihiatri, zdravniki, socialni delavci, geodeti itd. Lahko je posamezna oseba ali pa je to neka skupina strokovnjakov. Izvedenec je navadno sodno registriran, nasprotno pa se ga določi na podlagi strokovnega znanja ali ustrezne opreme (geodet). Če izvedenec v postopku ne more sodelovati kot priča, posledično tudi ne more opraviti izvedenske naloge. ZUP od 189. člena do vključno 197. člena določa pogoje postavitve izvedenca in njegove naloge. Izvedenec v postopek vstopi na zahtevo uradne osebe, če meni, da je za rešitev upravne zadeve potrebno strokovno znanje. Uradna oseba nato izda pisni sklep, ki določa naloge in do kdaj mora biti njegovo delo opravljeno. Preden pa se določi izvedenca, je potrebno soglasje stranke glede postavitve izvedenca. To velja v vseh primerih, razen takrat, kadar gre za odločanje o nujnih ukrepih, ki so v javnem interesu. Če stranka ne soglaša s postavitvijo izvedenca, lahko zahteva izločitev izvedenca takrat, kadar meni, da je njegovo strokovno znanje dvomljivo. Lahko pa stranka zahteva izločitev izvedenca tudi v primerih, ki veljajo za izločitev uradne osebe. 191. člen ZUP natančno določa, da je delo izvedenca zgolj dolžnost in se temu lahko odreče pod enakimi pogoji, kot ima to možnost priča, ali pa iz razlogov preobremenjenosti z izvedenskim ali drugim delom. Dolžnost pa lahko izvedencu opraviči ali odreče tudi njegov delodajalec. Pred začetkom dela izvedenca mora uradna oseba določiti vsebino in obseg dejstev, o katerih bo podal izvid in mnenje. Pomembno je, da izvedenec svoje delo opravi strokovno, natančno in nepristransko, uradna oseba pa ga opozori na posledice krive izpovedbe. Izvedensko delo se opravi ustno ali pisno, vendar oboje na ustni obravnavi. V primeru, da izvid in mnenje izvedenca nista zadovoljiva ali pa so mnenja različna, se lahko izvedensko delo ponovi z istim ali drugim izvedencem. ZUP v 196. členu dopušča možnost, da se lahko zaradi zapletenosti primera pridobi mnenje znanstvenega ali strokovnega zavoda.

Vlogi izvedenca in priče se lahko med seboj tudi prepletata, saj poznamo tudi izvedene priče. To je oseba, ki je dejansko priča in ima strokovno znanje na določenem področju. Priča tako lahko nastopi kot izvedenec in poda strokovno mnenje o določeni zadevi.

Kljub posebnosti izvedene priče pa sta priča in izvedenec med seboj različna. Priča je oseba, ki je sposobna zaznati dejstva in jih obnoviti ne glede na starost, medtem ko je izvedenec oseba ali skupina strokovnjakov, ki ima določeno strokovno znanje ali opremo.

»Ogled je med po ZUP izpostavljenimi dokazili edini, ki uradni osebi omogoča neposredno zaznavanje spornih dejstev in se zato z ogledom pridobi neposredne dokaze. Z vidika dokazne moči so neposredni dokazi običajno bolj verodostojni. Pri ogledu ne gre nujno le za vidne zaznave, temveč tudi za zaznave prek sluha, vonja, tipa ali okusa« (Jerovšek, 2004, str. 557, 558).

Ogled se opravi le takrat, kadar je to potrebno, ali pa takrat, ko področni zakon to zahteva. Če ogled ni potreben za rešitev upravne zadeve, se organ ravna po temeljnem načelu ekonomičnosti. Z ogledom se neposredno lahko zazna premične ali nepremične stvari. Če so jedro ogleda premične stvari, se ogled opravi na sedežu organa, kamor se stvari prenesejo. Za nepremične stvari pa se ogled opravi na primer v kraju, kjer se zemljišče nahaja. Lastnik ali posestnik stvari mora najprej dovoliti, da se ogled sploh lahko izvede. V primeru, da lastnik ali posestnik stvari ogleda ne dovoli, se zoper njega izvedejo enaki ukrepi kot pri priči, ki ne želi pričati. Pri ogledu imajo stranke pravico do navzočnosti, kar določa 200. člen ZUP. Med ogledom povzročena škoda pa se povrne lastniku ali posestniku stvari s posebnim izdanim sklepom.

V 188. členu ZUP je zapisano, da izjava stranke lahko služi tudi kot dokaz. Izjava stranke kot dokaz se lahko uporabi, če:

- za ugotovitev nekega dejstva ne obstaja dovolj drugih dokazov,
- gre za manj pomembno zadevo, v kateri se dokazuje z zaslišanjem priče, ki živi v oddaljenem kraju ali pa bi bilo z iskanjem drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke.

Izjavo stranke kot dokaz ZUP določa tudi v zadevah, ki niso manj pomembne, vendar izjava stranke služi kot opora tistim dokazom, ki sami po sebi niso zadostni. Izjava torej dopolnjuje ali nadgrajuje ostale dokaze v postopku. Zakon tudi določa, da uradna oseba izjavo stranke kot dokaz presoja na podlagi temeljnega načela proste presoje dokazov. To dokazno sredstvo je pomembno pri zadevah, ki rešujejo zgodovinska vprašanja, ki so posledično težje dokazljiva (po Kovač in Jerovšek, 2010, str. 173, 174).

ZUP v 188. členu uradni osebi nalaga, da mora pred izjavo stranko opozoriti na kazensko in materialno odgovornost v primeru podane krive izjave.

Dokazi, ki bodo uporabljeni v upravnem postopku, se lahko tudi zavarujejo, če obstaja sum, da bodo uničeni ali spremenjeni, preden se jih lahko izvede. Zavarovanje dokazov

poteka tako, da se dokaz izvede še pred začetkom dokaznega postopka. Dokaze se zavaruje na tri načine. Prvi je še pred začetkom postopka, drugi med postopkom in tretji po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe, če je to potrebno za postopek z izrednimi pravnimi sredstvi. Zakon določa, da se zavarovanje dokazov opravi po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke, ki ima pravno korist. Stranka mora v zahtevi navesti dejstva, ki se dokazujejo, dokaze, ki se izvedejo, ter razloge, zaradi katerih stranka meni, da se dokaz ne bo mogel izvesti oziroma bo njegova izvedba otežena. Za zavarovanje dokazov se izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba.

Ko se ugotovitveni in dokazni postopek zaključita, upravni organ na podlagi ugotovljenih in dokazanih dejstev izda konkretni upravni akt – odločbo, v kateri se odloči o pravici, pravni koristi ali obveznosti fizične ali pravne osebe oziroma stranke v upravnem postopku. V nekaterih primerih pa upravni organ lahko izda tudi sklep, ki odloča o procesnih vprašanjih – na primer sklep o ustavitvi postopka.

Torej fazi izdajanja odločbe ali sklepa lahko rečemo postopek odločanja. V njem uradna oseba naprej aplicira pravne norme glede na ugotovljena dejstva, potem sklepa o primerljivosti dejanskega in pravnega stanu po materialni zakonodaji in na koncu svoj sklep oblikuje v obliki izreka odločbe (Jerovšek, 2004, str. 570).

»Odločba se vedno izda le ob zaključku postopka na prvi ali drugi stopnji v glavni stvari, o kateri teče postopek. Odločbe lahko izdaja le za odločanje pooblaščen uradna oseba. Sklepe po ZUP organi izdajajo tako med postopkom kot tudi ob zaključku postopka na prvi ali drugi stopnji« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 181).

Sklep lahko uradna oseba izda že med postopkom – na primer sklep o izločitvi izvedenca, vendar tak sklep še ne zaključi postopka, ampak samo obravnava vsebinsko vprašanje. Izjemoma pa se lahko izda tudi sklep, ki zaključi postopek, kadar se zahteva stranke zavrže ali kadar se postopek ustavi. Da se s sklepom odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka, določa 226. člen ZUP. Odloča pa se tudi v tistih vprašanjih, ki so postranske narave in se o njih ne izda odločbe. Uradna oseba ustno izda sklep, v katerem se tudi naloži morebitno dejanje in tudi rok, v katerem je treba to dejanje opraviti. Lahko pa se izda sklep pisno takrat, ko ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe, ko tako določa zakon, in takrat, ko naslovnik sklepa ni navzoč ob izreku.

Odločbo po ZUP določajo člani 207–225. Ugotovili smo že, da odločbo lahko izda organ, ki je pristojen za odločanje o neki določeni upravni zadevi v upravnem postopku. Zakon določa, da se odločba izda pisno, izjemoma pa ustno, če je določeno drugače. Pisna odločba mora vsebovati naslednje sestavine: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. ZUP določa, da je treba odločbo izdati tudi pisno, kljub temu da je bila podana ustno, in jo vročiti stranki v izvorniku. Po 211. in 218. členu ZUP se odločba lahko izda ustno, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu ali kadar se odloča v manj pomembnih zadevah, ki ne posegajo v javno

korist, se ugodi zahtevi stranke. V tem primeru se izda odločba, ki vsebuje izrek v obliki uradnega zaznamka, ustno ali pisno, če organ ali stranka to zahteva.

»Zoper odločbo je dovoljena pritožba, razen če jo zakon izključi, zoper sklep ni dovoljena, razen če jo zakon izrecno dopusti. Če bi torej organ izdal sklep namesto odločbe, bi lahko stranko prikrajšal za pritožbo ali njeno učinkovitost zaradi (ne)suspenzivnega učinka zmanjšal, kar pomeni poseg v ustavne pravice. Pritožba zoper odločbo namreč ne zadrži njene izvršitve, razen če področni zakon ali uradna oseba v konkretni zadevi po drugem odstavku 236. člena ali tretjem odstavku 292. člena ZUP ne določi drugače. Po drugi strani pa pritožba zoper sklep, če je sploh dovoljena, ne zadrži njegove izvršitve (ZUP, peti odstavek 258. člena), razen po ZUP v primeru vprašanja statusa stranskega udeleženca (ZUP, 142. člen)« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 184).

Po ZUP od 219. člena naprej spoznamo delne, začasne in dopolnilne odločbe. Za delno odločbo je značilno, da se odloča samo po delih ali posameznih zahtevkih, ki so primerni za odločanje. Dopolnilna odločba se izda na predlog stranke ali po uradni dolžnosti, takrat ko pristojni organ ni v odločbi odločil o vseh vprašanih, ki so bili predmet postopka. Če so bila v postopku ugotovljena že vsa dejstva, se dopolnilna odločba izda brez ponovnega ugotovitvenega postopka. Začasna odločba ima enak status kot samostojna odločba. Izda se med postopkom s poudarkom, da je odločba začasna. Takšno odločbo se izda, kadar je to nujno potrebno pred koncem postopka. Uradna oseba pa odloči na podlagi dejstev, s katerimi trenutno razpolaga. Po končanem postopku se izda odloča, ki razveljavi začasno odločbo.

Pristojni organ mora izdati odločbo v najkrajšem možnem času. V roku enega meseca od vložitve popolne zahteve oziroma od prvega dne sprožitve postopka je treba izdati odločbo takrat, ko ni potreben poseben ugotovitveni postopek, če stranka s tem soglaša. V drugih primerih, kjer se vodi posebni ugotovitveni postopek, pa je rok za izdajo odločbe dva meseca. Po 222. členu ZUP ima stranka pravico do pritožbe, če organ ne izda odločbe v predpisanem roku in se šteje, da je bila njena zahteva zavrnjena. Takšno situacijo poimenujemo molk organa, ki je poseben institut v upravnem postopku in nakazuje na nedelavnost organa. Zakon posebej ne določa roka za vložitev pritožbe zoper molk organa in jo stranka lahko vloži kadar koli po izteku roka za izdajo odločbe. ZUP posebej poudarja pomen izdaje odločb v predpisanih rokih, kar nakazuje tudi v 320. členu. Člen zavezuje predstojnika državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, da poskrbi za pravilno rabo ZUP in izdajanje zadev v predpisanem roku ter za strokovno usposobljenost oseb, ki odločajo v upravnih zadevah.

ZUP pa tudi določa, kdaj postane odločba ali sklep dokončen, pravnomočen in izvršljiv. Odločba postane dokončna, kadar se ne more več izpodbijati s pritožbo. Takrat stranka lahko začne uveljavljati svoje pravice, razen če zakon ne določa drugače. Prične pa se lahko tudi izvršba, če so stranki v odločbi naložene obveznosti in teh ni izpolnila. Določi se še dodaten 15-dnevni rok za izpolnitev obveznosti stranke na podlagi odločbe ali ZUP.

224. člen ZUP določa, kdaj je odločba izvršljiva oziroma posledično tudi dokončna:

- ko se odločba stranki vroči in zoper odločbo ni dovoljena pritožba,
- ko preteče rok, ki je določen za vložitev pritožbe ali pa pritožba ni bila vložena,
- ko se odločba vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve,
- ko se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke,
- ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže.

Sklep postane izvršljiv v dveh primerih. Prvi je sklep, zoper katerega ni dovoljena pritožba, drugi pa je sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, vendar ne zadrži njegove izvršitve. Izvršljiv postane, ko se sklep vroči stranki.

Odločba postane pravnomočna tedaj, ko je stranka z njo pridobila pravice ali so ji bile naložene obveznosti in se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku (ZUP, 225. člen).

Pravnomočnost je lahko formalna ali materialna. Formalna pravnomočnost nastopi kot nespremenljivost pravnega stanja tedaj, ko ne more več doseči spremembe odprave ali razveljavitve odločbe, ker je že izčrpala vsa pravna formalna sredstva. Druga materialna pravnomočnost pa nastopi, ko tudi pristojni organ ne more več doseči odprave ali razveljavitve odločbe. Organ ima tako prepoved o ponovnem odločanju o isti vsebini. Odločba pa lahko postane samo delno dokončna in pravnomočna, kadar se s pritožbo ali tožbo izpodbijajo posamezni od drugih neodvisni deli ali točke izreke. To dopušča 158. člen Ustave RS, po katerem je mogoče pravnomočno odločbo odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 200).

Stranka ali organ lahko zahtevata potrdilo o pravnomočnosti ali dokončnosti, ki ga izda organ na podlagi 180. člena ZUP. Zakon dopušča popravke pomote na potrdilu, organ pa mora sam priskrbeti potrdilo o dokončnosti ali izvršljivosti ter ga ne sme zahtevati od stranke.

Tako se z izdajo odločbe ali sklepa v upravnem postopku in vročitve stranki zaključijo postopek na prvi stopnji. Stranka ima pravico do pritožbe glede na izdano odločbo v upravnem postopku na prvi stopnji. Vloži pa jo lahko tudi druga oseba, če se posega v njene pravice ali pravne koristi (ZUP, 229. člen). ZUP v nadaljnjih členih določa roke za pritožbo, pristojne organe za odločanje v pritožbi, razloge ter obliko in vsebino pritožbe, način vložitve pritožbe ter kako naj organ prve stopnje postopa, ko pride do pritožbe. Ko stranka izčrpa vsa sredstva, se lahko pritožbeni postopek sproži tudi na drugi stopnji.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) ureja predvsem pogoje za projektiranje, graditev in vzdrževanje objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko

nadzorstvo, določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo objektov, ter ureja druga vprašanja, povezana z gradnjo objektov (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 246).

Vodenje postopka izdaje gradbenega dovoljenja je kompleksno in zahtevno zaradi obsežne zakonodaje. Postopek na prvi stopnji vodijo upravne enote oziroma njihove uradne osebe, od katerih se zahteva dobro poznavanje zakonodaje. V postopkih velikokrat nastopa veliko število udeležencev, kar od uradne oseba zahteva, da v postopku postopa strokovno in odgovorno. Zaradi vseh teh dejstev štejemo postopek izdaje gradbenega dovoljenja za enega izmed najzahtevnejših upravnih postopkov.

ZUP določa pristojnost organov za odločanje v upravnih zadevah kot dolžnost in pravico organa, da odloča na določenem upravnem in krajevnem področju. Pristojnost je pravica takrat, kadar določena zadeva spada v tisto področje, ki je organu dodeljeno, in o njej ne sme odločati drug organ. Dolžnost pa pomeni, da mora organ enostavno opraviti svojo nalogo.

Pristojnost izdaje gradbenega dovoljenja ima po ZGO-1 v 24. členu na prvi stopnji pristojno ministrstvo, če gre za objekte državnega pomena. Za objekte, ki niso državnega pomena, pa je za odločanje na prvi stopnji pristojna UE na območju, kjer leži nepremičnina.

Krajevna pristojnost se določa na podlagi predpisov o teritorialni organizaciji državne uprave in na podlagi predpisov o organizaciji posameznih organov. ZUP (20. člen) krajevno pristojnost za zadeve, ki se nanašajo na lego nepremičnine, pripisuje upravni enoti. O zadevi pa lahko odloča tudi tisti organ, ki je postopek začel ali pa se več krajevno pristojnih organov med seboj dogovori (ZUP, 20. in 21. člen) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 249).

Enako kot po ZUP mora za začetek postopka izdaje gradbenega dovoljenja obstajati upravna zadeva, ki temelji na odločanju o pravici, pravni koristi ali obveznosti stranke. ZUP natančno določa, da se upravni postopek začne bodisi na pobudo stranke ali po uradni dolžnosti organa. Če se postopek sproži po uradni dolžnosti, mora uradna oseba najprej ugotoviti, ali je treba zaščititi javni interes, ali ugotoviti, ali obstaja ustrezna pravna podlaga. Postopek na pobudo stranke pa se sproži z njeno zahtevo pri organu, ki je stvarno in krajevno pristojen za reševanje zadeve.

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja pa se začne samo s pobudo stranke ob ustreznih podani vlogi. Vloga je oblikovana v predpisan obrazec, saj ZUP dopušča več vrst vlog. V ta predpisan obrazec stranka vpiše potrebne podatke, ki jih pristojni organ uporabi za sprožitev postopka.

ZGO-1 določa, da zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja lahko vloži samo investitor, vloga pa mora vsebovati podatke o parcelni številki in katastrski občini zemljišča, v kateri se zemljišče nahaja (54. člen ZGO-1).

Poglavje »Pridobitev gradbenega dovoljenja« se je z novelo ZGO-1B razdelilo na dve poglavji. Prvo poglavje se nanaša na gradbeno dovoljenje za zahtevne oziroma manj zahtevne objekte, drugo pa na gradbeno dovoljenje za nezahtevne objekte. Ker sta poglavji glede na izdajo in tudi po vsebini za različne tipe dovoljenj, zahtevata, da se ju različno poimenuje, saj sta v praksi nesprejemljivi (Breznik, 2010, str. 164).

Poleg vloge investitorja pa mora biti po ZGO-1 zahtevi priložena še (54. člen):

- najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega izvoda in druge listine, če je v zakonu tako določeno;
- če se zahteva za pridobitev gradbenega dovoljenja nanaša na rekonstrukcijo objekta, je treba navesti številko in datum gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bil objekt zgrajen, razen za objekte, ki so bili zgrajeni pred 31. decembrom 1966.

Zakon (ZGO-1) pa tudi določa priloge v primeru zahteve za izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta (74.a člen):

- prikaz lege objekta na zemljišču, tako da sta razvidna njegov tlorisni položaj in oblika na zemljiško-katastrskem prikazu, z navedbo odmikov objekta od parcelnih mej sosednjih zemljišč,
- značilne prereze ter oblikovanje terena in objekta,
- soglasje pristojnih soglasodajalcev.

Pri obeh primerih pa mora stranka priložiti še dokazilo o pravici do gradnje, saj predstavlja materialni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Izpisek iz zemljiške knjige je najpomembnejša listina, s katero lahko izrazimo pravico gradnje. Iz izpiska je razvidna lastninska ali kakšna druga stvarna oziroma obligacijska pravica na nepremičnini, ki omogoča gradnjo na določeni nepremičnini. Po ZGO-1 je pravica do gradnje lahko izkazana tudi v primeru, ko investitor predloži notarsko overjeno pogodbo z dokazilom o vložitvi predloga za njen vpis v zemljiško knjigo, v primeru, da se pogodba nanaša na nepremičnino, da je investitorju dovoljenja gradnja ali izvajanje drugih del (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 253, 254).

ZGO-1 v svojem 62. členu določa, da je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, samo investitor, v drugem odstavku pa nadaljuje, da se imajo pravico postopka udeleževati tudi stranski udeleženci drugih območij (v nadaljevanju 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 pravice oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah;
- drugi subjekti, če tako določa zakon.

Zakon v tretjem in četrtem odstavku (ZGO-1, 62. člen) obravnava stranke v postopku:

- stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja je imetnik služnostne oziroma stavbne pravice, ki še ni vpisana v zemljiško knjigo, vendar se lahko dokazuje z overjeno listino;
- stranka je lahko tudi občina (razen na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim prostorskim načrtom), na območju katere leži nameravana gradnja, vendar mora najpozneje v osmih dneh po prejemu obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priglasiti svojo udeležbo pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve. Če udeležbe ne priglasijo, se šteje, da se je odpovedala pravici sodelovanja v postopku.

Kljub temu pa je odločba Ustavnega sodišča RS (U-I-165/09-34, z dne 3. 3. 2011) prva dva odstavka 62. člena ZGO-1 razveljavila. Razlog za razveljavitev je v kršenju pravice 22. člena Ustave RS, ki pravi, da ima fizična ali pravna oseba možnost, da se udeleži postopka, v katerem se odloča o njeni pravici ali pravni koristi. Posledično se je spremenilo ravnanje upravnega organa pri določanju strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Tako morajo glede določanja strank ali stranskih udeležencev, ki jih je pred uveljavitvijo sodbe Ustavnega sodišča RS natančno opredelil ZGO-1, uradne osebe, ki vodijo postopke izdaje gradbenega dovoljenja oziroma odločajo v upravnih zadevah, od uveljavitve sodbe ukrepati izključno v skladu z določbami ZUP (Gruden, 2011, str. 86).

Odločba pa je določila stranke, ki lahko predlagajo obnovitev postopka na podlagi 9. točke 260. člena ZUP, če je bilo gradbeno dovoljenje izdano ob uporabi prvega odstavka 62. člena ZGO-1:

- oseba, ki je do objave te odločbe v Uradnem listu RS vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prostorskega akta, na podlagi katerega je bilo izdano pravnomočno gradbeno dovoljenje, v 30 dneh po prejemu odločitve Ustavnega sodišča, s katero je bilo odločeno o njeni pobudi;
- druga oseba v roku 30 dni po objavi te odločbe v Uradnem listu RS, če od uveljavitve prostorskega akta, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, oziroma od dneva, ko je ta oseba izvedela za izdajo gradbenega dovoljenja, ni preteklo več kot eno leto.

Z odločbo pa se je razveljavil tudi 74.b člen ZGO, ki je stranko v postopku izdaje gradbenega dovoljenja določal samo kot investitorja, kar je omogočilo vodenje postopka kot skrajšani ugotovitveni postopek. Člen se je razveljavil enako kot 62. člen ZGO-1, saj gre za izvotlitev pravice 22. člena Ustave RS, ki je nedopustna. Pristojni organi bodo morali tudi v tem primeru odločati o strankah v postopku na podlagi določil ZUP in drugih materialnih predpisov, ki določajo pravno korist oseb.

Tudi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja zakon dopušča odločanje o zadevi po skrajšanem in posebnem ugotovitvenem postopku.

ZGO-1 v 60. in 61. členu določa pogoje, pod katerimi je mogoče gradbeno dovoljenje izdati v skrajšanem ugotovitvenem postopku. Pogoji se med seboj precej razlikujejo od

pogojev za odločanje v skrajšanem ugotovitvenem postopku, kot so določeni v 144. členu ZUP (Breznik, Duhovnik in Kmecl, 2010, str. 173). Po skrajšanem ugotovitvenem postopku se v 60. členu ZGO-1 odloča na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, razen v primeru, če poseben zakon za določeno vrsto objekta ne določa drugače. Na vseh ostalih območji pa se postopek izdaje gradbenega dovoljenja odloča na podlagi posebnega ugotovitvenega postopka.

Odločitev organa, po katerem postopku bo vodil postopek, je zelo pomembna, saj mora natančno upoštevati pogoje oziroma okoliščine, v katerih lahko odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku, kajti bistvena sestavina posebnega ugotovitvenega postopka je zaslišanje stranke oziroma ima stranka pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev organa. Kajti kršenje načela zaslišanja stranke predstavlja bistveno napako upravnega postopka (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 255).

V posebnem ugotovitvenem postopku je najpomembnejša ustna obravnava, na katero pristojni organ za gradbene zadeve povabi stranke (ZGO-1, 63. člen). Namen obravnave je, da se imajo stranke možnost izjaviti o okoliščinah ter da se zadeva v celoti razjasni. Na podlagi omenjenega člena mora pristojni organ že v vabilu stranke opozoriti, da se v primeru opravičenega izostanka ali neudeležbe obravnave šteje, da se z nameravano gradnjo strinjajo. V drugem odstavku tega člena pa zakon dopušča, da stranka v primeru opravičenega izostanka lahko poda pisno izjavo, vendar samo do konca obravnave. V nasprotnem primeru se šteje, da se stranka strinja z nameravano gradnjo. ZGO-1 v 65. členu v prvem odstavku nadaljuje, da mora stranka v primeru nasprotovanja gradnji v pisni ali ustni izjavi predložiti še dokaze. Investitor lahko kadar koli med postopkom izdaje gradbenega dovoljenja predloži overjeno pisno izjavo katere koli stranke, da soglaša z gradnjo, če pa investitor predloži pisne overjene izjave vseh strank med postopkom, ustna obravnava ni potrebna.

Stranke pa si lahko ne glede na to, da so se že pisno odrekle udeležbe v postopku, premislijo zaradi osebnih razlogov ali poteka postopka ter se prijavijo do izdaje odločbe na prvi stopnji. Če pa pride do primera, ko se kljub pravilno izvedenemu postopku vabljenja strank spregleda stranke, ki bi lahko sodelovale v postopku, pa vse do izdaje odločbe niso, stranka lahko zahteva vročitev odločbe v roku 30 dni od dneva, ko je izvedela za izdajo odločbe. Takšno pritožno vložijo na podlagi 229. člena ZUP, kot je določen za stranko (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 256).

Po opravljenem ugotovitvenem postopku nastopi dokazni postopek, kjer se organ na podlagi okoliščin in dejstev prepriča o njihovi resničnosti. Ogled je najpogostejše dokazno sredstvo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, v katerem uradna oseba neposredno zazna dejstva in okoliščine. Pomembno dokazno dejstvo v tem postopku pa so tudi listine (izpiski zemljiške knjige), ki jih je uradna oseba na podlagi 139. člena ZUP dolžna pridobiti sama. Pri vseh sestavinah postopka izdaje gradbenega dovoljenja (zaslišanje stranke, ogled, ustna obravnava itd.) mora uradna oseba, ki vodi postopek, pisati zapisnik na podlagi 76. člena ZUP. Zapisnik se piše sproti med postopkom in ga ni mogoče pisati

naknadno na primer po opravljeni ustni obravnavi. Na podlagi zapisnika lahko uradna oseba dobi natančen vpogled v potek postopka in služi kot pripomoček za lažje odločanje o zadevi.

Po zaključnem ugotovitvenem in dokaznem postopku sledi proces odločanja, v katerem mora uradna oseba odločiti o pravici, pravni koristi ali obveznosti stranke. Izda se konkretni upravni akt oziroma upravna odločba o gradbenem dovoljenju. Z njim pristojni organ ugotovi, da je nameravana gradnja v skladu z zakonskimi določili, da bo objekt izpolnjeval vse bistvene zahteve, obenem pa ne bo kratil pravic drugih oseb in javne koristi. Odločba o gradbenem dovoljenju se izda po pogojih, ki jih določa 66. člen ZGO-1:

- ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom;
- ali je projekt izdelala fizična ali pravna oseba, ki je med projektom izpolnjevala s tem zakonom predpisane pogoje za projektanta, ter ali je oseba, ki je navedena kot odgovorni projektant, med izdelavo projekta izpolnjevala pogoje za odgovornega projektanta;
- ali so k predvideni gradnji pridobljena vsa predpisana soglasja;
- ali ima projekt predpisane sestavine in ali je bila opravljena revizija projektne dokumentacije, kadar je predpisana, ter ali so revidenti in odgovorni revidenti, ki so jo opravili, med revidiranjem izpolnjevali pogoje za revidenta in odgovornega revidenta;
- ali so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani oziroma so na drugi zakoniti način izpolnjene investitorjeve obveznosti;
- ali ima investitor pravico graditi in
- ali iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da bo zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta, 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.

Odločba o gradbenem dovoljenju mora vsebovati tako sestavine po ZUP (ZUP, 210., 212. in 216. člen) kot tudi sestavine izreka, ki ga narekuje ZGO-1 (68. člen). Odločba pa mora vsebovati tudi projekt za pridobitev dovoljenja, saj se po ZUP šteje kot samostojni upravni akt.

ZGO-1 v 69. členu določa vročitev odločbe. Vroči se jo investitorju in vsem drugim strankam v postopku z vročilnico na podlagi ZUP. Odločbo se pošlje tudi vsem pristojnim soglasodajalcem, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve v tisti občini, kjer se bo gradnja dejansko izvedla, ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju. Takšni odločbi se razen investitorju ne prilaga projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ali drugih listin.

Tako kot po ZUP stranka lahko svoje pravice uveljavi šele z odločbo, ki je dokončna in je ni možno izpodbijati s pritožbo. Postopek je na prvi stopnji pravno končan, vendar lahko materialni predpis na drugačen način določi čas, ko stranka začne uveljavljati svojo pravico. Dokončnost odločbe je tesno povezana z izvršljivostjo odločbe, saj običajno

nastopita istočasno. Po ZGO-1 gradbeno dovoljenje postane dokončno, ko (Gruden, 2011, str. 90):

- zoper gradbenega dovoljenja ni bila vložena pritožba;
- se pritožbi odpovejo vsi možni pritožniki (posledično postane odločba pravnomočna);
- je bila zoper izdano odločbo o gradbenem dovoljenju podana pritožba, vendar jo je drugostopenjski organ zavrnil ali zavrgel;
- je bila zoper izdano odločbo o gradbenem dovoljenju podana pritožba, vendar je ni vložila upravičena oseba ali pa je bila vložena prepozno,
- je odločbo o gradbenem dovoljenju izdal drugostopenjski organ, zoper katero ni dovoljena pritožba, ampak samo upravni spor.

Izvršljivost odločbe pa se navezuje na pravnomočnost in ne samo dokončnost, kot to opredeljuje ZUP. Pogoj za začetek gradnje je pravnomočno izdano gradbeno dovoljenje, vendar lahko investitor na podlagi 3. člena ZGO-1 prične z gradnjo že takrat, ko je odločba dokončna. Investitor to lahko stori na »lastno odgovornost«, kar pomeni, da prevzame tveganje, če bo zgrajeni objekt na podlagi dokončnega dovoljenja v poznejših postopkih odstranjen oziroma izrečen za ničnega. Sporno pa je dejstvo, da na eni strani zakonodajalec dovoljuje gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, po drugi strani pa navaja sankcije zoper omenjeno dejanje. Veljavnost gradbenemu dovoljenju preneha, če investitor v treh letih po pravnomočnosti ne začne z gradnjo objekta. V primeru manj zahtevnega v dveh letih po pravnomočnosti, v primeru spremembe namembnosti in enostavnega objekta pa v enem letu po pravnomočnosti. To opredeljuje tudi 71. člen ZGO-1 (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 261). Zakon v 72. členu dopušča podaljšanje veljavnosti gradbenega dovoljenja največ dvakrat in skupaj največ za dve leti, v primeru če ni v nasprotju z izvedenim prostorskim aktom, ki velja v času izdaje te odločbe. Podaljšano veljavnost odločbe pristojni upravni organ izda v skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank.

Konkretni upravni akt se lahko spremeni, odpravi ali razveljavi s pomočjo uporabe pravnih sredstev. Z njimi se zagotavlja zakonitost odločitev, poleg tega pa imajo stranke pravico do rednih in izrednih pravnih sredstev. To se lahko stori na način, ki ga določa ZUP ali področni zakon – v našem primeru ZGO-1. Pritožbo se lahko vloži zoper gradbeno dovoljenje ali zavrnilno odločbo na podlagi 235. člena ZUP v osmih dneh od vročitve odločbe in določa 15-dnevni pritožbeni rok. ZGO-1 pa v 70. členu dovoljuje takšno pritožbo, obenem pa v drugem odstavku še doda, da če se vse stranke po vročitvi gradbenega dovoljenja pisno ali ustno na zapisnik pristojnemu organu odpovejo pravici do pritožbe in pravici do sprožitve upravnega spora, postane odločba pravnomočna z dnem, ko se tej pravici odpove zadnja stranka.

Reševanje postopkov na drugi stopnji je v praksi dolgotrajno, kar vpliva na investicijsko sposobnost države in tudi na konkurenčnost nacionalnega gospodarstva. Možna pa je tudi uporaba izrednih pravnih sredstev (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 262).

3 STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA

3.1 UDELEŽENCI UPRAVNOPRAVNEGA RAZMERJA – UPRAVNE ENOTE IN DRUGI

Dolžnost uradne osebe je, da mora v upravnem postopku spoštovati temeljna načela in posebna pravila področnega procesnega prava ZUP. Upravni postopek je namreč pot, po kateri se aplikacija splošnih norm na konkretni dejanski stan oblastno določi, spremeni ali ukine upravno pravno razmerje (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 3). V upravnem postopku odloča o pravici, pravni koristi ali dolžnosti stranke, kjer se na koncu izda konkretni upravni akt. Na podlagi postopka se torej razvije upravno pravno razmerje.

V upravno pravno razmerje sta udeležena najmanj dva subjekta. Na eni strani je upravni organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi. V imenu upravnega organa postopek vodi uradna oseba. Naloga uradne osebe je, da varuje javni interes, ki v takem razmerju nastopa kot nevidna stranka v postopku oziroma kot tretji udeleženec upravno pravnega razmerja. Kot smo ugotovili, pa mora uradna oseba v postopku poleg javnega interesa varovati tudi pravice ali pravne koristi stranke. Tako lahko rečemo, da ima uradna oseba v postopku dvojno osebnost, saj nastopa kot zastopnik javnega interesa ter kot oseba, ki odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti stranke.

Na drugi strani razmerja je stranka, ki varuje svoje upravne pravice ali pravne koristi. Za pravico udeleževanja postopka mora izpolnjevati lastnosti stranke. V primeru neizpolnjevanja stranko zastopa zastopnik. Javni interes je v razmerju do stranke njen nasprotnik, saj predstavlja pogoje, ki jih mora stranka izpolnjevati za priznanje pravice, pravne koristi ali nalaganje obveznosti.

Upravno pravno razmerje je hierarhično urejeno. Gre za razmerje med oblastjo ter oblasti podrejenim nosilcem pravice, pravne koristi ali obveznosti. Oblast predstavlja upravni organ oziroma uradna oseba, ki vodi postopek in odloča o upravni zadevi, oblast podrejenemu nosilcu pravice, pravne koristi ali obveznosti pa predstavlja stranka ali njen zastopnik. Tako ugotovimo, da je oblast nadrejena stranki, stranka pa je podrejena oblasti. Na splošno bi na koncu lahko rekli, da je bistvo upravno pravnega razmerja to, da oblast brani javni interes.

Pristojnost je pravica ali dolžnost organa, da odloča o upravnih stvareh. Poznamo več vrst pristojnosti: stvarna, krajevna, funkcionalna in personalna pristojnost. Najpomembnejši pa sta stvarna in krajevna pristojnost. Stvarna pristojnost je pristojnost v okviru katere upravni organ odloča samo na svojem področju (na primer gradbenem področju) na območju celotne države, ob tem pa ga omejujejo zakonski predpisi. Po ZUP v 16. členu so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, na drugi stopnji pa pristojna ministrstva.

Člen pa tudi določa, da v primeru, če gre za določanje o upravni zadevi na določenem področju in je na prvi stopnji pristojno ministrstvo, ki je organiziran v organ v sestavi, na prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravni zadevi organ v sestavi pristojnega ministrstva. O krajevni pristojnosti pa govorimo takrat, kadar je opredeljeno območje, na katerem upravni organ deluje (na primer UE Domžale ima pristojnost, da izda gradbeno dovoljenje za nameravano gradnjo, ki leži na tem območju). ZUP v svojem 20. členu določa, da organi državne uprave, ki so organizirani po teritorialnem načelu, odločajo v upravnih zadevah na območju, za katero so organizirani.

3.2 LASTNOST IN POLOŽAJ STRANKE PO ZUP IN ZGO-1

V upravnem postopku sodeluje več oseb oziroma udeležencev, ki jih lahko razvrstimo na (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 153):

- nujne udeležence – organ in stranka,
- druge udeležence – priče, izvedenci, tolmači itd.

Upravni postopek ne more obstajati brez nujnih udeležencev. Uradna oseba ima v postopku vlogo zastopanja upravnega organa, stranka pa ima v postopku vlogo osebe, o kateri se odloča, o njeni pravici, pravni koristi ali dolžnosti. ZUP določa temeljne nastavke elementov, ki opredeljujejo lastnost stranke in katerih vsebino naj bi napolnili področni predpisi. ZUP definira pojem osebe kot nosilca pravice ali obveznosti na splošno, vendar stranka v upravnih postopkih ne more biti nekdo, ki nima minimalnih pogojev oziroma nekdo pravno ni priznan objekt (na primer žival) ter mu pravni red ne priznava možnosti izjavljanja volje (neposredno ali prek zastopnika) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 86).

Tako ločimo pojma lastnost in položaj stranke. Lastnost stranke se navezuje predvsem na sposobnost, kdo sploh lahko nastopa kot stranka, položaj stranke pa v smislu, kdo ima poleg stranke še pravico nastopati v postopku (ZUP, 43. člen). V upravnem postopku strankam ni treba nastopati neposredno osebno (razen če to določa zakon), zato lahko imajo ali pa morajo imeti zakonite zastopnike (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 86).

Za organ oziroma uradno osebo je v 44. in 49. členu ZUP določeno:

- organ mora ves čas med postopkom po uradni dolžnosti poskrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba,
- organ mora med postopkom ves čas po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku, in ali procesno nesposobno stranko zastopa njen zakoniti zastopnik.

Stranka v postopek lahko vstopi tudi kasneje na prvi stopnji in tudi na drugi stopnji. V primeru kršitve se na podlagi 237. člena ZUP šteje za bistveno kršitev pravil. Stranka se lahko pritoži ali pa sproži obnovitev postopka, kot ga določa 260. člen ZUP.

Stranka pa se lahko udeleži postopka le na podlagi naslednjih lastnosti:

- sposobnost biti stranka,

- procesna sposobnost,
- stvarna legitimacija.

Sposobnost biti stranka pomeni sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Sposobnost se prepleta s pravno sposobnostjo – to je sposobnostjo pravnih subjektov, da so lahko nosilci pravic, obveznosti in dolžnosti, ki jo imajo fizične ali pravne osebe. V upravnem postopku pa so lahko stranke tudi državni organi, krajevne skupnosti, skupine prebivalcev itd., čeprav nimajo pravne sposobnosti, s pogojem, da so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 161).

Fizične osebe pridobijo pravno sposobnost z rojstvom. Pravne osebe pa pridobijo pravno sposobnost šele na podlagi pravnega akta, s katerim se določi njihov obstoj (vpis v določen register). Pravna sposobnost se pri fizičnih osebah izgubi s smrtjo, medtem ko pri pravnih osebah sposobnost preneha takrat, ko preneha delovati oziroma se izpiše iz registra. Če stranka med postopkom izgubi pravno sposobnost (smrt ali izpis iz registra), 50. člen ZUP določa, da se upravni postopek nadaljuje, če gre za pravico, pravno korist ali obveznost, ki se prenese na pravne naslednike. V tem primeru mora upravni organ postopati tako, da izda sklep o prekinitvi, ki zagotovi, da zadeva miruje, dokler se ne ugotovijo pravni nasledniki. ZUP pa določa tudi, da če med postopkom pride do prenosa lastninskih pravic, dobi oseba, na katero so prenesene te pravice, možnost nastopati kot stranka v postopku. Dolžnost uradne osebe je, da takšno osebo opozori na prevzem položaja. Postopek pa se ustavi tudi, če pristojni organ pravni osebi pravnomočno prepove delovanje. Če se pravice v primeru smrti ne prenesejo na pravne naslednike, se postopek ustavi s sklepom, ki se razglasi na oglasni deski ali na enotnem državnem portalu e-uprava.

Procesna ali opravilna sposobnost je sposobnost, ki jo fizična ali pravna oseba dobi takrat, ko izpolni določene pogoje (na primer primerna starost). To je sposobnost osebe, da poda izjavo svoje volje ter se zaveda njenih pravnih posledic.

Poznamo dve vrsti izjave volje. Poleg besednih izjav (ustno ali pisno podane) mednje uvrščamo tudi dejanja ali opustitve (dolžnih ravnanj), ki jim imenujemo tudi konkludentne izjave. Pri takšnih izjavah pravo vzpostavlja domnevno oziroma sklepa, da je bila ob določenem dejanju volja osebe, ki je to dejanje storila v nekem stanju – na primer stranka, ki je vložila zahtevo, se neopravičeno ne odzove vabilu, zato organ šteje, da je zahtevo umaknila (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 89).

Fizične osebe procesno sposobnost pridobijo s polnoletnostjo. Pri nas osebe postanejo polnoletne z osemnajstimi leti. Sposobnost pa se lahko pridobi že prej, če je oseba sklenila zakonsko zvezo. Vendar mora takšni osebi sklenitev zakonske zveze odobriti pristojni organ. Pred dopolnjenim osemnajstim letom lahko procesno sposobnost pridobi tudi mladoletnik, ki je postal roditelj, na podlagi odločitve sodišča, ali mladoletna oseba, ki

je sklenila delovno razmerje. V vseh ostalih primerih morajo mladoletne osebe zastopati starši.

Fizičnim osebam se procesna sposobnost tudi odvzame v posebnih primerih (na primer duševna bolezen, odvisnost od mamil ali drugi vzrok, ki vpliva na psihofizično stanje). V imenu oseb, ki jim je bila odvzeta procesna sposobnost, jih zastopajo zakoniti zastopniki ali skrbniki.

Procesna sposobnost se za pravne osebe ne obravnava enako kot za fizične osebe. V imenu pravnih oseb v upravnih postopkih nastopajo njihovi zakoniti zastopniki oziroma predstavniki, vendar morajo te osebe izpolnjevati pogoje procesne sposobnosti.

Stvarna legitimacija ali vsebinsko upravičenje pomeni upravičenost fizične ali pravne osebe, da nastopa v neki upravni zadevi kot stranka. Gre za posebno povezanost med stranko in upravno zadevo, zaradi katere teče postopek. V postopku lahko kot stranka nastopa samo tista oseba, o kateri se odloča o pravici, pravni koristi ali dolžnosti. Tako ne more biti stranka tista oseba v postopku, ki ne uveljavlja svojih pravic, pravnih koristi ali dolžnosti. Stvarna legitimacija je razvidna iz materialnega predpisa, ki določa nosilca neke pravice, pravne koristi ali dolžnosti. Če stranka nima oziroma ne izkaže stvarne legitimacije, se njen zahtevek zavrže s sklepom (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 165).

V postopku ima torej položaj stranke oseba, ki uveljavlja svoje pravice, pravne koristi ali dolžnosti. Oseba, ki v postopek vstopi z namenom, da zavaruje svoje pravice ali pravne koristi, ima položaj stranskega udeleženca. Položaj stranke pa lahko uvrstimo še na dve podkategoriji glede na njihov interes. Torej poznamo 3 vrste strank v postopku:

- aktivno stranko,
- pasivno stranko,
- stranskega udeleženca ali intervenient.

Aktivna stranka je tista stranka, ki je vložila zahtevo za sprožitev postopka (na primer stranka vloži zahtevo za pridobitev gradbenega dovoljenja). Stranko pa področni zakoni poimenujejo različno – na primer investitor.

Stranski udeleženec je oseba, ki kasneje vstopa v postopek, da bi branil svoje pravice ali pravne koristi (ZUP, 43. člen). Tako stranski udeleženec ne more začeti postopka, lahko pa vanj vstopi takoj po njegovi uvedbi. V postopek lahko vstopi tudi med postopkom druge stopnje pred izdajo odločbe (ZUP, 229. člen). Svoj status pa lahko uveljavlja tudi takrat, ko te možnosti ni imel, na podlagi obnovitve postopka (ZUP, 260. člen). Organ ali uradna oseba mora po uradni dolžnosti poskrbeti, da ima v postopku možnost sodelovati stranski udeleženec. Če tega ne stori, je kršeno načelo zaslišanja stranke. Stranskega udeleženca uradna oseba ali organ obravnava enako kot stranko v postopku. V primeru, da udeleženec sam vloži zahtevo za vstop v postopek, organ izda sklep in zadevi ugoditi, če se pravni interes dokaže ali pa se z zahtevo zavrne (ZUP, 143. člen). Zavrnjena oseba ima možnost, da vloži pritožbo zoper sklep. Takrat se gre za tako imenovano tiho prekinitev,

saj je to edini sklep po ZUP, ki dovoljuje posebno pritožbo in zadrži njegovo izvršitev. Osnovni postopek se ne nadaljuje, dokler ni dokončno odločeno o upravičenosti osebe, ali ima ali nima izkazanega pravnega interesa, torej do odločitve o pritožbi (Jerovšek in Kova, 2010, str. 92).

Po ZGO-1 so v 2. členu (četrti točki) opredeljeni udeleženci pri graditvi objektov, ki so lahko pravne ali fizične osebe:

- investitor, ki naroči ali sam izvaja graditev objekta;
- projektant, ki v okviru gospodarske dejavnosti opravlja storitve pri projektiranju;
- izvajalec, ki v okviru gospodarske dejavnosti opravlja storitve pri izvajanju pripravljalnih del na gradbišču, izvajanju gradbenih del, montažah in vgrajevanju strojnih in električnih inštalacij ter izvajanju zaključnih gradbenih del;
- nadzornik, ki v okviru gospodarske dejavnosti opravlja storitve gradbenega nadzora
- revident, ki v okviru gospodarske dejavnosti opravlja storitve revizije projektne dokumentacije.

Po tem členu je opredeljen projektant kot stranka, vendar prihaja do zmot zlasti pri soglasodajalcih. Po ZGO-1 namreč velja, da poziv za izdajo soglasja pošlje soglasodajalcu projektant, vendar le v primeru, če to vsebuje njuna pogodba oziroma pooblastitev za projektanta. To je razvidno tudi iz 50. člena ZGO-1, kjer je opredeljeno, da je investitor dolžan pridobiti soglasje, razen če to ni preloženo na projektanta. Pomembno je, da se pri oblikovanju izreka ali druge odločbe oziroma sklepa upošteva, da je stranka investitor, ki se mu vroči gradbeno dovoljenje. Projektantu pa se vroči le, če ga je stranka za to pooblastila (Jerovšek in Kovač, 2004, str. 250).

Osebe, ki imajo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja po ZGO-1 položaj stranskih udeležencev na podlagi 62. člena:

- 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.

Pravico vključiti se v postopek ima tudi oseba, ki dokaže pravni interes oziroma želi zavarovati svoje pravice ali pravne koristi. To namreč dopušča ZUP na podlagi 43. in 143. člena. To je določeno v ZGO-1 pred ZGO-1B v 64. členu, ko je tako oseba lahko vstopila v postopek, če je dokazala, da je bilo določanje vplivnega območja v projektu pridobitve gradbenega dovoljenja napačno. Člen je tudi določal, da mora stranka to dokazati z izvedenskim mnenjem, o vstopu pa se seznanila le investitorja, kljub temu da ZUP zahteva obveščanje vseh strank in stranskih udeležencev v postopku. ZGO-1 pa je pred ZGO-1B v 64. členu določal tudi breme stroškov postopka, kar opredeljuje tudi 113. člen ZUP. V primeru, da je stranka dokazala, da je bilo vplivno območje napačno določeno, je moral

stroške poravnati investitor sam, stranka pa je pridobila pravico udeležiti se v postopku. Če pa se je izkazalo, da stranka ni uspešno dokazala pravice do vstopa postopka, je stroškovno breme na strani stranke.

Vplivno območje je pred ZGO-1B po ZGO-1 določal projektant. Glede tega, kako se določi vplivno območje, je pred ZGO-1B ZGO-1 navajal, da mora projektant določiti morebitne vplive objekta na tla, vodo, zrak in sosednje objekte ter zdravje ljudi. Te ugotovitve mora prikazati v projektni dokumentaciji. Pomen določanja vplivnega območja je bil predvsem v tem, da je služil kot podlaga, kdo naj v postopku izdaje gradbenega dovoljenja sodeluje poleg stranke in stranskih udeležencev. Problem vplivnega območja je bil ravno v tem, da so si pristojni organi za odločanje različno razlagali njegov pomen .

ZGO-1B je v veljavo vstopil 15. aprila 2008. Namen njegovega sprejema je bilo poenostaviti postopke, predvsem pa odprava določanja vplivnega območja. Nadomestili so ga s tako imenovanim matematičnim modelom določanja območja strank, ki je povzročal veliko težav.

Novela je na novo določala predvsem stranskem udeležence v postopku. Poleg stranskih udeležencev, ki so določeni po ZGO-1, so v postopku lahko sodelovali tudi tisti, ki so bili zajeti v območje za določitev strank ali v primeru, če je zakon določal njihov položaj stranskega udeleženca.

Stranske udeležence se razvrsti na:

- lastnike nepremičnin in imetnike služnostne oziroma stavbne pravice na nepremičninah, na katerih se bo izvajala gradnja;
- lastnike 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.

Položaj stranskega udeleženca na podlagi novele ima tudi občina, v kateri leži nepremičnina, na kateri se bo izvajala gradnja. Vendar se ji položaj prizna le, če se v osmih dneh od prejema obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priglasijo pristojnemu organu za gradbene zadeve. Če tega ne stori, se šteje, da se je odpovedala pravici položaja stranskega udeleženca v postopku.

Določitev drugih strank je po ZGO-1B odvisna od podobmočja za določitev strank. Za določanje teh strank je bila sprejeta Uredba o območju za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (Uradni list RS, št. 37/08), ki je vstopila v veljavo 16. aprila 2008. Uredba določa posebno matematično formulo za določitev stranskih udeležencev ter način izračuna in prikaza območja za določitev območja strank glede na posamezne vrste objektov. Območje se določi tako, da se na geodetskem načrtu ali na katastrskem prikazu vriše zaključen poligon, ki nastane s tlorisno projekcijo najbolj izpostavljenih nadzemnih in podzemnih delov objekta na zemljišče, vključujoč napušče, nadstreške, balkone in podobne gradbene elemente, ter okrog njega vriše pas za določitev strank. Pas se za vsak

objekt prikaže posebej, širina pasu pa za določitev strank znaša na primer (Jerovšek, 2008, str. 166, 167):

- za stavbe – eno polovico tretjega korena bruto prostornine stavbe;
- za rekonstrukcijo stavbe, s katero se ne povečuje prostornina stavbe, ter v primeru odstranitve objekta se območje za določitev strank ne določa,
- za rekonstrukcijo stavbe, s katero se povečuje prostornina objekta, pa se območje za določitev strank določi po enakih pravilih kot za gradnjo novega objekta,
- za rekonstrukcijo, v primeru odstranitve ali spremembe namembnosti gradbeno-inženirskega objekta, se območje za določitev strank določi upoštevaje velikost dela, ki se rekonstruira,
- za spremembe namembnosti območje za določitev strank upošteva stavbo kot celoto, ne glede na delež spremembe.

Pri določanju območja strank tako pride do nejasnosti, saj se ne ve, ali je mišljeno, da so stranke, ki so znotraj območja, že določene ali pa gre za določeno območje, ki služi uradni osebi kot podlaga za določitev strank. Težave pa povzroča tudi matematični izračun, ki je predvsem neuki stranki težko razumljiv in neizračunljiv, če se z njim ne strinja. Ob enem pa lahko prizadene pravice tiste stranke, ki je upravičena do položaja stranskega udeleženca v postopku (Jerovšek, 2008, str. 167, 168).

Ustavno sodišče RS je s svojo odločbo 3. marca 2011 razveljavilo prvi in drugi odstavek 62. člena ZGO-1.

Na podlagi 43. člena ZUP ima pravico udeleževati se v postopku poleg stranke tudi oseba, ki izkaže pravni interes, s katerim varuje svoje pravne koristi. Pravna korist pa je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Ustavno sodišče je presojalo omenjena odstavka na podlagi 22. in 23. člena Ustave RS ter ugotovilo, da se v postopku ne morejo udeleževati stranke, ki bi varovale svojo korist.

Sodišče se ni izreklo o veljavnosti Uredbe o območju za določitev strank in Pravilniku o projektni dokumentaciji v delu, saj zaradi razveljavitve prvega in drugega odstavka 62. člena ne obstaja pravna podlaga za njihovo uporabo. Sporna je dopolnitev projektne dokumentacije v delu, ki je določena v pravilniku, in se nanaša na prikaz območja za določitev strank, saj ustavno sodišče meni, da upravni organ tega ne sme zahtevati. Uradni osebi ali upravnemu organu lahko projektna dokumentacija, katere sestavni del je tudi prikaz območja, služi samo kot merilo za določitev strank na podlagi Uredbe o območju za določitev strank in Pravilnika o projektni dokumentaciji. Te projektne dokumentacije tudi ni treba spreminjati, da bi se prikazano območje izločilo. Vsekakor pa mora uradna oseba ali upravni organ v postopku ugotoviti, katere osebe bi lahko sodelovale v postopku kot stranski udeleženci glede na določbe 43. člena ZUP. Pravna korist stranskega udeleženca je osebna, če se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja, in neposredna, če gre za sedanjo korist v upravnem postopku, ki obstaja v trenutku odločanja, ne pa za morebitno ali prihodnjo korist. Korist je torej pravna, če je oprta na zakon ali drug zakonski predpis, dejanskega inetera pa v upravnem postopku ni

mogoče uveljavljati (iz točke 18. obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS). Upravni organ pa lahko pri vodenju postopka investitorje tudi opozori na določbe ZGO-1, ki ureja sodelovanje stranskih udeležencev v postopku in omogoča hitrejše zaključevanje postopkov (ZGO-1, 65. in 70. člen) (MOP, 2011).

4 ANALIZA ZADOVOLJSTVA STRANK NA ODDELKU ZA PROSTOR UE DOMŽALE

4.1 POMEN ZADOVOLJSTVA STRANK V MODERNI UPRAVI

Ljudje se težko prilagajamo vedno bolj zahtevnemu in kompleksnemu življenju, kjer nas vsak dan obkrožajo nove informacije. Poleg informacij pa se v zadnjih letih poudarja tudi pomen komuniciranja z ljudmi. Javni uslužbenci predstavljajo neko organizacijo ljudem, ki si ustvarjajo podobo o delovanju te organizacije. Težko pa uslužbenec najde ravnovesje med obvladovanjem svoje stroke in delom z ljudmi ter tudi politike. Na splošno ljudje uslužbenca ocenjujejo glede na njihov stik s strankami, predvsem v smislu olikanosti, vljudnosti in ustrežljivosti, velikokrat pa sta potrebna samo prijazen stisk roke in nasmeh.

Javna uprava si prizadeva slediti poslanstvu prijazne in učinkovite javne uprave. Trudi se biti prijazna do uporabnikov, istočasno pa svojim uslužbencem nuditi zdravo delovno okolje. S strankami na upravni enoti se uslužbenci srečujejo v različnih tako imenovanih življenjskih situacijah – smrti, poroke, izdaje voziškega dovoljenja itd., ki od uslužbenca terjajo različno ravnanje s strankami, kar je zelo zahtevno.

Uslužbenci ne smejo delovati po svoji volji, vendar se morajo držati zakonskih predpisov ter spoštovati faze postopkov. Stranke velikokrat tega ne razumejo, saj je javna uprava podrejena pravilom, različna podjetja pa svoja pravila lahko prilagajajo. Zaposleni se morajo tako še posebej potruditi, da vzpostavijo osebni stik s stranko in situacijo predstavijo njej razumljivo (po Sagadin Leskovar, 2006, str. 13, 14).

Usmerjenost k uporabnikom pomeni, da javna uprava deluje predvsem v zadovoljstvo strank, vendar pa mora istočasno varovati tudi javni interes, ki včasih nasprotuje interesu stranke. V takih primerih mora uslužbenec še bolj poudarjeno ravnati strokovno, prijazno do stranke in predvsem v skladu z zakoni ter predpisi.

Brez storitev, ki jih nudi javna uprava, vsak državljan praktično ne more shajati. Zaradi te pomembnosti morajo biti storitve dostopne, zanesljive in enostavne. Državljeni svoje zadovoljstvo ali nezadovoljstvo najpogosteje izražajo na podlagi čakalnih vrst, uradnih ur organa in osebnega stika z uslužbencem.

Javna uprava v moderni dobi nudi storitve, ki se navezujejo na življenjske situacije, preko spletnega portala e-uprava. Storitve so opisane razumljivo, dostop je enostaven, poleg tega pa stranka dobi na tak način najhitrejše informacije v zvezi z reševanjem njene zadeve. Vendar tudi pri e-storitvah ne gre brez osebnega stika, saj se ne morejo popolnoma izvesti po elektronski poti.

Državljeni od uslužbencev pričakujejo zanesljivost, ki jo najpogosteje povezujejo s strokovnostjo in zaupanjem državljanom v uslužbence. Državljeni izkušnje z uslužbenci pridobijo s svojimi izkušnjami ali izkušnjami drugih. Splošno velja prepričanje, da uslužbenci ravnaajo brezosebno oziroma samo birokratsko in jih sprejemajo kot vzvišene osebe. Takšno zaznavanje državljanov kar samo po sebi kliče po konfliktu. Dejstvo je, da uslužbenec v samem procesu odločanja o določeni zadevi opravlja več nalog hkrati – varuje javni interes in morebitne pravice stranke ter deluje v skladu z zakonskimi določili, kar je velikokrat med seboj težko usklajevati. Da uslužbenec vse te naloge vestno opravlja, mora vsekakor imeti sposobnost komuniciranja z ljudmi in veselje do dela s strankami. Kodeks javnih uslužbencev določa pravila primerne vedenja na delovnem mestu, ki bi posledično privedlo do boljšega razumevanja s strankami. Pravila se v današnjem času že skorajda približujejo poslovnemu svetu, kar zahteva družba sama glede na svoje potrebe.

»Uradniško delo ni mehanistično, pomeni ustvarjanje prava, pa čeprav na instrumentalni ravni javnega upravljanja, saj se mora v konkretni stvari izraz javnega interesa, ki je ključna sestavina upravnih razmerij, šele ugotoviti oziroma napolniti glede na dejansko stanje. Zato je in mora biti tudi uradniško odločanje odgovorno in etično determinirano« (Kovač, 2012, str. 20).

Menim, da je zadovoljstvo strank glede na stanje družbe zelo pomembno, saj odraža rezultate dela uprave. Vsaka organizacija bi morala na podlagi tega dejavnika uvesti določene ukrepe, da bi se stanje izboljšalo. Da so stranke zadovoljne, je potrebno sodelovanje tako organizacije ali uslužbenca kot tudi stranke. Uredba o poslovanju v 17. členu organom javne uprave nalaga, da izvajajo raziskavo zadovoljstva strank. Vsak posamezni organ s povratnimi informacijami lahko hitro ugotovi, katera so področja, s katerimi stranke niso zadovoljne. Najpomembneje pa je, da ta področja popravi oziroma izboljša.

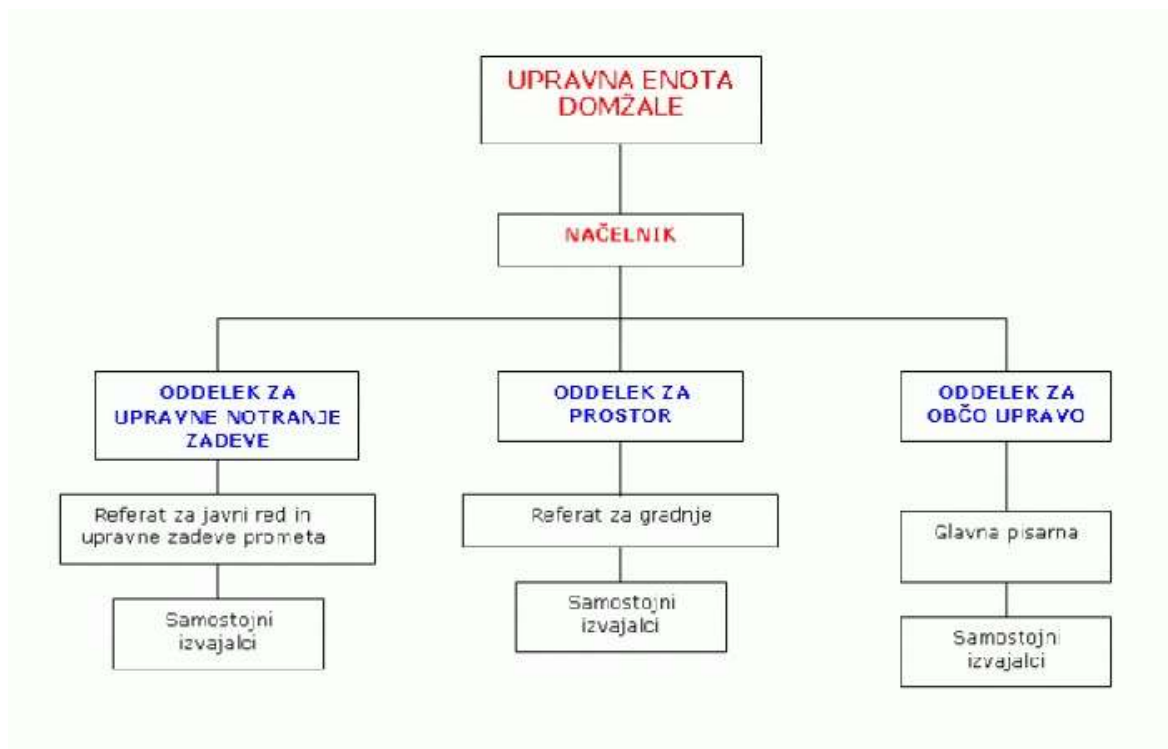
V današnjem času je osebni stik s človekom vse manj pomemben. Opažam, da vse manj ljudi uporablja osnove bontona, za kar je verjetno kriv razvoj tehnologije, saj raje komuniciramo prek spletnih portalov. Kljub temu pa menim, da se morajo organi javne uprave zavzemati za osebni stik s človekom, saj državljanom s tem dajejo zgled in povečujejo zaupanje v delovanje javne uprave.

4.2 UPRAVNA ENOTA DOMŽALE

Upravna enota je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji, ki opravlja naloge državne uprave na teritoriju celotne države. UE je v Sloveniji 58, ustanovljene so bile na območjih nekdanjih občin in praviloma pokrivajo območja ene ali več sedanjih občin.

UE Domžale je formalno začela delovati 1. 1. 1995 in obsega kar 5 občin (Trzin, Lukovica, Moravče, Domžale in Mengeš) in v njih kar 170 naselij. Na območju 239,7 km živi 55.609 prebivalcev (na dan 1. 1. 2011).

Slika 1: Organigram UE Domžale



Vir: Upravna enota Domžale (2013)

UE Domžale je notranje organizirana na oddelke in druge organizacijske enote. Tako je sestavljena iz treh oddelkov. Prvi je oddelek za upravne notranje zadeve, ki ga vodi vodja oddelka, podrejen pa mu je referat za javni red in upravne zadeve prometa. Drugi je oddelek za prostor, ki ga prav tako vodi vodja oddelka, pododdelek pa je referat za gradnjo. Vodja oddelka za občo upravo pa je odgovoren poleg oddelka še za delovanje glavne pisarne.

UE vsako leto preverja organizacijo dela. Ugotavljajo, da je delo organizirano dobro, saj oddelki lažje in bolje poslujejo zaradi smiselne notranje organizacije. V letu 2012 so prerazporedili delovna mesta, javne uslužbenke in posamezne naloge med notranjimi organizacijskimi enotami in oddelki, ker niso pridobili soglasja za nadomestne zaposlitve. Upokojilo se je večje število uslužbencev, z enim uslužbencem pa so sporazumno prekinili pogodbo o zaposlitvi. Za primerjavo je bilo v letu 2011 na UE zaposlenih 39 uradnikov, ob koncu leta 2012 pa 35 uradnikov. Kljub zmanjšanemu številu uradnikov delo na upravni enoti poteka nemoteno. Ugotavljajo pa, da bi za boljše rezultate in hitrejše poslovanje potrebovali vsaj 9 uslužbencev.

V letu 2012 so kljub zmanjšani kadrovski sestavi rešili 38.329 upravnih zadev, v letu 2011 pa 29.881. Število upravnih zadev se je zvišalo zaradi množične zamenjave osebnih dokumentov ter povečanja števila strank z območij drugih upravnih enot. Z ustreznimi ukrepi so obsežno nalogo opravili hitro, kakovostno, ob visoki angažiranosti vodij oddelkov in v zadovoljstvo uporabnikov.

4.3 RAZISKAVA ZADOVOLJSTVA STRANK NA UE DOMŽALE

Podlago oziroma anketo o zadovoljstvu strank so mi posredovali na UE Domžale, saj jo morajo izvajati po 17. členu Uredbe o poslovanju (Ur.l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07 popr.), 31/08, 35/09, 58/10, 101/10) , ki govori o kakovosti javne uprave. Preverjanje kakovosti javne uprave pa poleg zadovoljstva strank zajema tudi zadovoljstvo zaposlenih. Tako uredba določa, da anketi o zadovoljstvu strank in zadovoljstvu zaposlenih opravijo organi državne uprave, ki izvajajo postopke ugotavljanja kakovosti storitev glede poslovanja s strankami najmanj enkrat v obdobju dveh let.

Zadovoljstvo strank sem raziskovala v času obvezne prakse med študijem na UE Domžale. Istočasno sta se izvajali dve anketi z istim vprašalnikom – na oddelku za prostor in na celotni upravni enoti. Anketni vprašalnik zajema 5 vprašanj ter rubriko mnenj in predlogov. Stranke so zadovoljne takrat, ko je storitev opravljena hitro in kakovostno, zato se tudi anketna vprašanja nanašajo predvsem na izvajanje storitev. Zadovoljstvo strank temelji na analizi 120 rešenih anketnih vprašalnikov na vsakem področju. Rešene anketne vprašalnice je analiziralo ministrstvo pristojno za javno upravo ter podalo rezultate, ki jih je treba še analizirati. Ministrstvo je četrto in peto vprašanje združilo in ni podalo rezultatov za vsako področje posebej. Analizo zadovoljstva strank sem primerjala z analizo iz leta 2009, saj je v vmesnem obdobju na upravni enoti niso izvedli. Prav tako pa je v prvih treh vprašanjih narejena primerjava med celotno UE in oddelkom za prostor.

Prvo vprašanje je najobsežnejše, saj je morala stranka z ocenami od 1 do 5 opredeliti svoje pričakovanje in dejansko stanje po opravljeni storitvi na podlagi 10 različnih sestavin. Ocena 5 pomeni najvišjo stopnjo zadovoljstva, ocena 1 pa najnižjo. Podatki v tabeli kažejo primerjavo med zaznavanjem in pričakovanjem stranke v letih 2009 in 2012 za celotno UE Domžale.

Pričakovanje strank se vsako leto povečuje. Enako je tudi z zaznavanjem, kar nakazuje, da se UE trudi izboljšati kakovost izvajanja storitev. Prva sestavina se nanaša na urejenost prostorov, opreme in okolja. Rezultati kažejo, da je strankam primarnega pomena strokovno znanje, pomoč in zaupanje zaposlenih. Te sestavine so ocenjene najvišje tako v letu 2009 kot tudi v letu 2012. V letu 2009 je bila sestavina zaupanje strank v zaposlene ocenjena z najvišjim pričakovanjem. Na drugem mestu je sledila sestavina pravočasnost izvajanja storitev, tretje mesto pa sta si delili dve sestavini – znanje zaposlenih ter pripravljenost zaposlenih pomagati stranki. Najnižje izraženo pričakovanje pa je opaziti pri

sestavinah urejenosti prostora, hitrosti reševanja zadev ter reševanja zadev na enem mestu. V letu 2012 pa se je vrstni red sestavin spremenil. Strankam je bilo najpomembnejše znanje zaposlenih, sledi pravočasnost izvajanja storitev, tretje mesto pa ima zaupanje strank v zaposlene. Glede urejenosti prostora, hitrosti reševanja postopkov ter izvajanja storitev v skladu z obljubami pa je bilo pričakovanje izraženo z najnižjimi ocenami. Na podlagi teh rezultatov lahko sklepamo, da stranke visoko cenijo predvsem delo zaposlenih in njihove lastnosti kot pa hitrost izvajanja storitev ali opremljenost okolja. Po opravljeni storitvi pa so stranke ocenile še dejansko stanje sestavin. V letu 2009 je bili najvišje ocenjeni pripravljenost zaposlenih pomagati uporabnikom, znanje zaposlenih in zaupanje uporabnikov v zaposlene. Najnižje dejanske ocene pa so pripadale hitrosti ter reševanju zadev na enem mestu in izvajanju storitev v skladu z obljubami. V letu 2012 pa so bile sestavine zaupanje v zaposlene, pravočasnost izvajanja storitev, znanje in zaupanje uporabnikov v zaposlene najboljše ocenjene, najnižje pa sestavine glede urejenosti prostora, hitrosti reševanja zadev ter izvajanja storitev v skladu z obljubami.

Na podlagi rezultatov lahko opazimo, da so sestavine, ki so imele najvišje pričakovane ocene, bile tudi najvišje ocenjene. Enako pa se zgodi tudi s sestavinami z najnižjimi ocenami. Vsekakor je iz rezultatov razvidno, da imajo stranke večja pričakovanja, preden storitev dejansko izvedejo, vendar ne smemo zanemariti dejstva, da povprečne ocene uporabnikov niso nižje od štiri, kar pomeni zelo dobre rezultate.

Tabela 1: Primerjava med zaznavanjem (P) in pričakovanjem (E) strank po letih – UE Domžale

	P 2009	P 2012	E 2009	E 2012
Urejenost prostorov, opreme in okolja	4,36	4,46	4,11	4,29
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	4,46	4,57	4,21	4,42
Ustrezna hitrost reševanja postopkov	4,19	4,53	4,13	4,36
Reševanje zadev na enem mestu	4,21	4,50	4,15	4,39
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	4,49	4,60	4,23	4,46
Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	4,46	4,62	4,28	4,43
Izvajanje storitev v skladu z obljubami	4,27	4,54	4,16	4,36
Pravočasnost izvajanja storitev	4,45	4,61	4,28	4,45
Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	4,38	4,56	4,21	4,37
Pripravljenost pomagati uporabniku	4,52	4,60	4,23	4,40

Vir: Analizi anket UE Domžale (2009 in 2012)

Nadaljnja analiza odgovorov na podlagi enakega vprašanja na oddelku za prostor nam posreduje informacije, da je bilo pričakovanje strank v letu 2009 nižje od leta 2012, pa tudi od pričakovanja na celotni UE v obeh letih. Najnižje so bile ocenjene sestavine urejenosti okolja, hitrost in reševanje zadev na enem mestu. Najvišje pa zaupanje in znanje zaposlenih ter pravočasnost izvajanja storitev. V letu 2012 pa so bili najvišje ocenjeni individualno zavzemanje zaposlenih za stranko, hitrost reševanja postopkov, zaupanje strank v zaposlene in izvajanje storitev v skladu z obljubami. Sestavine pravočasnost izvajanja storitev, dostopnost informacij, reševanje zadev na enem mestu ter pomoč zaposlenih uporabnikom pa so bile najnižje ocenjene. Pričakovanje strank se je v letu 2012 zvišalo ravno zaradi ukrepa, ki je prispeval k boljšemu poslovanju na oddelku. Konec leta 2010 je oddelek za prostor uvedel terminsko dogovarjanje zaposlenih s strankami, zato menim, da se je pričakovanje zaradi tega ukrepa v letu 2012 močno povišalo pri vseh naštetih sestavinah. Podobno lahko ugotovimo tudi na podlagi dejanskih zaznavnih ocen, kjer so bile v letu 2009 nižje od leta 2012. Najvišje ocenjena dejanska

sestavina v letu 2012 je bila pripravljenost zaposlenih pomagati stranki, enako pa je bilo tudi v letu 2009. Tudi to je posledica ukrepa, saj se uradna oseba natančno in popolnoma pripravi na določen primer, tako stranki naenkrat posreduje vse potrebne informacije in ji svetuje, kako naj postopa v dani situaciji. Če primerjamo ocenjene sestavine med celotno UE in oddelkom za prostor, iz rezultatov razberemo, da je med pričakovanimi in zaznanimi ocenami na prvih treh mestih sestavina znanje zaposlenih. Sledijo ji zaupanje strank v zaposlene, pravočasnost izvajanja storitev ter dostopnost in razumljivost informacij. Iz podanih rezultatov lahko trdim, da je prioriteta sestavin na celotni upravni enoti in oddelku za prostor zelo podobna. Menim, da stranke zahtevajo na vseh področjih opravljanja storitev individualen pristop in ga tudi cenijo, če se uradna oseba določeni zadevi posveti in je pripravljena pomagati stranki pri urejanju zadeve. Enako se tudi izkazalo na oddelku za prostor. Tiste sestavine, ki so bile ocenjene najvišje se po mojem mnenju med seboj močno prepletajo. Če je uradna oseba pripravljena pomagati stranki, se posledično vzpostavi zaupanje stranke v zaposlenega in njegovo znanje oziroma profesionalnost.

Tabela 2: Primerjava zaznavanja (P) in pričakovanja (E) na oddelku za prostor (OOP) po letih

	OOP		OOP	
	2012		2009	
	P – zaznavanje	E – pričakovanje	P – zaznavanje	E – pričakovanje
Urejenost prostorov, opreme in okolja	4,78	4,61	4,33	3,98
Dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	4,82	4,67	4,26	4,08
Ustrezna hitrost reševanja postopkov	4,81	4,64	3,87	4,01
Reševanje zadev na enem mestu	4,75	4,66	3,98	4,03
Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	4,83	4,68	4,39	4,18
Zaposleni vzbujajo zaupanje pri strankah	4,84	4,67	4,29	4,19
Izvajanje storitev v skladu z obljubami	4,81	4,59	4,02	4,07
Pravočasnost izvajanja storitev	4,83	4,73	4,24	4,17

Zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	4,82	4,65	4,18	4,13
Pripravljenost pomagati uporabniku	4,86	4,64	4,39	4,10

Vir: Analiza anket UE Domžale (2009 in 2012)

Drugo in tretje vprašanje se med seboj prepletata, saj se nanašata na čakalni čas uporabnikov, ki je pomemben kazalnik zadovoljstva strank. Na drugo vprašanje so bili možni naslednji odgovori: takoj sem bil na vrsti, do 5 minut, od 6 do 10 minut, od 11 do 15 minut, od 16 do 20 minut in več kot 20 minut. Če je stranka odgovorila, da je bila takoj na vrsti, ji ni bilo potrebno odgovarjati na vprašanje o vzrokih čakanja. Možni odgovori so bili: vrsta ljudi pred menoj, zaposlenega ni bilo v pisarni, počasnost zaposlenega, razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu ter drugo.

Tabela 3: Čakalni čas na oddelku za prostor (OOP) po letih

		OOP	
		Leto	
		2009	2012
		%	%
Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)?	Takoj sem bil na vrsti	64,96	25,83
	Do 5 minut	20,51	37,50
	Od 6 do 10 minut	11,97	33,34
	Od 11 do 15 minut	2,56	2,50
	Od 16 do 20 minut	0,00	0,83
	Več	0,00	0,00

Vir: Analizi anket UE Domžale (2009 in 2012)

Anketa je pokazala največji razkorak pri prvi trditvi »Takoj sem bil na vrsti«. Tako je bilo v letu 2009 64,96 % strank na vrsti takoj, v letu 2012 pa 25,83 %. Na oddelku za prostor UE Domžale so se ob koncu leta 2010 odločili, da se s strankami dogovarjajo terminsko. Razlog je predvsem v tem, da se uradnik lahko v miru pripravi na določeno zadevo, poleg tega pa se stranki skrajša še čakalni čas. Do 5 minut je v letu 2012 čakalo 37,50 % anketirancev, medtem ko je v letu 2009 čakalo 20,51 % strank. Od 6 do 10 minut pa je v letu 2012 čakalo 33,33 % strank, v letu 2009 pa 11,97 %. Več kot 11 minut pa je v letu

2009 čakalo 2,56 %, v letu 2012 pa 3,33 %. Zaradi terminskega naročanja so se stranke porazdelile, do višjih odstotkov čakanja v postavkah do 10 minut pa je prišlo zaradi osebnih razgovor z zaposlenimi, ki zahtevajo individualen in intenziven pristop zaposlenega k določeni zadevi.

Če seštejemo prve tri trditve skupaj v letu 2009, je manj kot 10 minut čakalo 97,44 % strank, v letu 2012 pa 96,63 %. V letu 2009 je bilo za 0,81 % obravnavanih več strank v manj kot desetih minutah. Menim, da so bile v letu 2012 kljub manjšemu odstotku strank, ki so bile na vrsti takoj, enako zadovoljne z delom zaposlenega. Čakanje pred pisarno do deset minut ni imelo večjega vpliva na nezadovoljstvo, saj so bile stranke seznanjene z individualnim pristopom, po opravljenem pogovoru pa bile stranke še bolj prepričane v strokovnost zaposlenega.

Tabela 4: Čakalni čas na UE Domžale po letih

		2009	2012
		%	%
Trditve	Takoj sem bil na vrsti	68,91	28,97
	Do 5 minut	18,21	27,30
	Od 6 do 10 minut	8,12	26,18
	Od 11 do 15 minut	2,24	5,57
	Od 16 do 20 minut	0,56	5,01
	Več	1,96	6,97

Vir: Analizi anket UE Domžale (2009 in 2012)

Čakalni čas za celotno UE se glede na podatke iz tabele bistveno ne razlikuje od oddelka za prostor. Večje razlike opazimo v letu 2012, kjer je več kot 10 minut čakalo 17,54 % strank. Takšen delež strank pa je posledica dejstva, da je v času anketiranja potekala množična menjava osebnih dokumentov in tudi daljše čakalne vrste. V letu 2009 je ta rezultat znašal samo 1,96 %. Eden izmed razlogov daljše čakalne dobe je tudi ta, da je veliko strank dokumente zamenjalo namesto na matični UE na UE Domžale. V primerjavi čakalne dobe z oddelka za prostor in UE Domžale pri prvih treh trditvah opazimo podoben odstotek rezultatov, vendar malo manjši. V letu 2012 je bilo na UE takoj na vrsti 28,97 % strank, na oddelku za prostor pa 25,83%. To kaže na dober rezultat, saj na oddelku za prostor ni bilo množičnega urejanja dokumentov.

Tudi na celotni UE Domžale so se v primerjavi z letom 2009, v letu 2012 odstotki dokaj enakomerno porazdelili. Tudi tukaj nisem zaznala večjega nezadovoljstva zaradi čakanja pred pisarno ali okencem.

Tabela 5: Vzroki čakanja na oddelku za prostor (OOP) in UE Domžale po letih

		OOP		UE	
		leto		leto	
		2009	2012	2009	2012
		%	%	%	%
Vzroki čakanja	Brez odgovora	65,55	23,33	68,33	27,78
	Vrsta ljudi pred pisarno	24,37	70,00	25,56	64,17
	Počasnost zaposlenega	1,68	1,67	1,39	2,22
	Zaposlenega ni bilo v pisarni	3,36	1,67	1,94	0,83
	Razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu	4,20	3,33	1,94	1,67
	Drugo	0,84	0,00	0,83	3,33

Vir: Analizi anket UE Domžale (2009 in 2012)

Pri tretjem vprašanju se je stranke spraševalo po vzrokih čakanja pred pisarno v času uradnih ur. Na oddelku za prostor v letu 2009 na to vprašanje ni odgovorilo 65,55 % strank, v letu 2012 pa samo 23,33 %. Že pri drugem možnem vzroku je v letu 2012 na oddelku za prostor obkrožilo 70,00 % strank, v letu 2009 pa 24,37 %. Najvišji odstotek odgovorov v primeru vrste ljudi pred pisarno v letu 2012 zopet kaže na dejstvo uvedbe terminskega dogovarjanja zaposlenih s strankami. Trditev, ki se navezuje na počasnost zaposlenega, pa je v primerjanih letih skoraj enaka, razlikuje se samo za 0,01 %. Zaposlenega ni bilo v pisarni v 3,36 % primerov v letu 2009, v letu 2012 pa 1,67 %. Razgovorov zaposlenega s sodelavci ali po telefonu pa je bilo v letu 2009 več, saj je znašal 4,20 %, v letu 2012 pa 3,33 %. Če primerjamo oddelek za prostor s celotno upravno enoto Domžale, ugotovimo, da ima oddelek za prostor v letu 2012 boljše rezultate od UE, medtem ko imajo rezultati v letu 2009 med oddelkom za prostor in celotno upravno enoto manjša odstopanja. Na samem oddelku ni bilo opaziti nejevolje strank. Vrste ljudi pisarno se navezuje oziroma so si podatki iz tabele 4 zelo podobni, zato menim, da je tudi tukaj enak vzrok za takšen rezultat kot pri prejšnji tabeli.

Četrto vprašanje se je nanašalo na pridobitev informacij v zvezi z reševanjem zadeve stranke. Sprejemna pisarna UE je glavni vir za pridobitev vseh vrst informacij. Podatki, ki

so v tabeli, so združeni iz obeh anketiranih področij, torej za celotno UE. Tako je informacije glede reševanja zadev v letu 2012 kar 73,24 % strank pridobilo v sprejemni pisarni. V primerjavi z letom 2009 je v sprejemni pisarni pridobilo informacije za kar 37,45 % strank manj. Na internetu je ravno tako v letu 2012 informacije pridobilo 2,62 % več strank kot v letu 2009. Veliko odstopanje pa je pri trditvi, da je stranki postopek predstavil referent. V letu 2009 je informacije pri referentu pridobilo 26,51 % strank, v letu 2012 pa samo 7,03 %. Iz tega lahko sklepam, da stranke bolj poznajo postopke, razlog pa je tudi ta, da jim uradniki v sprejemni pisarni natančno obrazložijo postopke. Vse manj pa stranke pridobivajo informacij z raznih publikacij. Že v letu 2009 se je iz publikacij informiralo samo 0,72 % strank, v letu 2012 pa samo 0,27 %. Strank, ki niso iskale informacij, je bilo v letu 2009 19,76 %, v letu 2012 pa se je odstotek zmanjšal na 4,86 %. Stranke, ki niso iskale informacije, so predvsem take, ki že poznajo postopke in večkrat urejajo zadeve na UE. Pod virom drugo pa so v letu 2009 imeli navedbe 7,23 % strank, v letu 2012 pa 3,78 %. Stranke so pod drugo navedle, da o postopku urejanja zadeve vedo že od prej ali pa so izvedele od znancev, sosedov, sorodnikov, kako poteka določen postopek (na primer izdaja osebne izkaznice ali vozniškega dovoljenja).

Dejstvo je, da vsi dostopamo do informacij preko spleta. Kljub temu, me preseneča rezultat, da so stranke v letu 2012 v večjem odstotku oziroma se raje informirajo o svoji zadevi v sprejemni pisarni. Po razgovoru z nekaterimi lahko rečem, da se stranke o takšnih zadevah še vedno raje zanesejo na informacije, ki so jim podane na upravni enoti kot pa na informacije s spletnih virov.

Tabela 6: Viri informacij za UE Domžale po letih

		2009	2012
		%	%
Vir informacij	V sprejemni pisarni	37,59	73,24
	Na internetu	8,19	10,81
	Postopek mi je predstavil referent	26,51	7,03
	Iz publikacij UE	0,72	0,27
	Nisem iskal(a) informacij	19,76	4,86
	Drugo	7,23	3,78

Vir : Analiza anket UE Domžale (2009 in 2012)

Peto vprašanje pa je zopet združeno in predstavlja podatke za celotno upravno enoto. Sestavljeno je iz dveh delov, iz pričakovanj in zaznavanja stranke glede lastnosti

zaposlenih. Navedenih je pet lastnosti: urejen, korekten, pozoren, strokoven in prijazen. Te lastnosti se ocenijo od 1 do 5, kjer pet pomeni, da je bila neka lastnost izražena najvišje, ocena 1 pa najmanj. Opazimo, da so se ocene pričakovanja strank v letu 2009 gibale od 4,25 do 4,28, medtem ko so se v letu 2012 gibale od 4,35 do 4,39. Ponovno lahko potrdim, da so pričakovanja strank vsako leto viša. Kljub temu imajo ocene v posameznem letu minimalna odstopanja, kar pomeni, da ima skupek vseh teh lastnosti skorajda enakovreden pomen. Najvišje ocene pričakovanih lastnosti zaposlenih v letu 2009 so korektnost, prijaznost in urejenost zaposlenih. V letu 2012 pa so najvišje pričakovane ocene dobile lastnosti strokovnost, korektnost ter pozornost in prijaznost. Iz teh rezultatov lahko razberemo, da je strankam pomembno, da so zaposleni dobro strokovno podkovani ter korektni do strank, kar pomeni, da stranke obravnavajo enakovredno in pravično.

Ocene zaznavanja lastnosti zaposlenih pa so višje od pričakovanih. V letu 2009 se ocene gibljejo od 4,60 do 4,70, razlike med lastnostmi so minimalne. V letu 2012 pa so zaznavne ocene nekoliko višje, saj se gibljejo od 4,69 do 4,72. V letu 2009 so imele najvišje ocene lastnosti korektnost, prijaznost in urejenost. V letu 2012 pa so imele enako oceno lastnosti urejenost, korektnost in strokovnost. Tesno pa sta jim sledili še lastnosti prijaznost in pozornost do strank.

Pri analizi tega vprašanja lahko logično in posledično sklepam, da imajo stranke manjša pričakovanja glede na dejansko stanje. To je obratno kot pri prvem vprašanju, kjer so imele stranke višja pričakovanja od dejanskega stanja. Pri tistih lastnostih, ki so imele najvišjo pričakovano oceno, imajo tudi zaznavno oceno višjo od ostalih. Vse lastnosti so ocenjene z oceno več kot 4,25, kar je dobro povprečje. Poleg najbolje ocenjenih lastnosti pa ne smemo pozabiti tudi na ostale, saj so vse lastnosti enako pomembne za delo uslužbenca na UE.

Tabela 7: Zaznavanje (P) in pričakovanje (E) strank glede lastnosti zaposlenih na UE Domžale po letih

		P 2009	P 2012	E 2009	E 2012
Trditve	Urejen	4,67	4,72	4,25	4,35
	Korekten	4,70	4,72	4,28	4,38
	Pozoren	4,62	4,69	4,25	4,37
	Strokoven	4,60	4,72	4,27	4,39
	Prijazen	4,70	4,71	4,28	4,37

Vir: Analiza anket UE Domžale (2009 in 2012)

Pri šesti točki pa so stranke po želji napisale svoje predloge in mnenja. V večini so se odločile, da to ni potrebno. Nekaj jih je pohvalilo določene uslužbenke na UE Domžale, nekaj pa tudi pograjalo. Predlagale pa so tudi to, da je treba v nekaterih prostorih poskrbeti za njihovo prezračevanje.

Na podlagi te raziskave lahko ugotovim, da ima UE Domžale visoke ocene zadovoljstva strank tako na oddelku za prostor kot na celotni UE. Večjih odstopanj se ne zazna kljub temu, da ima oddelek za prostor drugače urejeno sprejemanje strank kot na primer oddelek za notranje zadeve.

Splošno negativno mnenje o delu uradnikov na UE v tem primeru ne drži, saj rezultati kažejo na prav dobre rezultate. Razlog za takšne rezultate lahko iščemo tudi v dobrih sposobnostih vodje oddelkov, saj morajo UE voditi usmerjeno tako na ljudi (uslužbencev) kot na opravljanje nalog. Pomembno je, da vodja oddelka uslužbenke motivira, ustvarja primerno klimo in kulturo na upravno enoti, saj bodo uslužbenci svoje naloge opravljali z večjim elanom, posledično pa se to pokaže tudi pri zadovoljstvu strank.

4.4 PREVERITEV HIPOTEZE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE

Na podlagi raziskave zadovoljstva strank UE Domžale, sem potrdila postavljeno hipotezo, da je kljub zapletenosti postopka izdaje gradbenega dovoljenja na UE Domžale visoko ocenjeno. Raziskava je pokazala, da so stranke zadovoljne z delom in lastnostmi zaposlenih, večjih čakalnih vrst pa ni zaznati.

Stranke so kljub splošnemu negativnemu mnenju javnosti na UE Domžale zelo zadovoljne, saj se ocene gibljejo od štiri navzgor, kar je zelo dober rezultat. Ukrep, ki so ga uvedli na oddelku za prostor se je izkazal za dobro prakso in ga bodo izvajali še naprej. Omogoča jim hitrejše poslovanje in komuniciranje s strankami, tudi v primerih ko so zahteve vložene nepopolno ali ko se postopek zaradi nesoglasij zavleče.

Zanimivo je dejstvo, da so stranke pozorne tudi na sam zunanji videz zaposlenih. Rezultati so pokazali, da to ne bistveno ne vpliva na zadovoljstvo strank, saj stranke bolj cenijo korektnost in strokovnost zaposlenega.

Glede na dobre rezultate zadovoljstva strank, je moj predlog za izboljšavo ta, da se izboljša komunikacija zaposlenih s strankami. Menim, da je pomemben pravi in predvsem kulturn pristop do stranke. To pa je odvisno od vodje oddelka ali upravne enote, da svoje podrejene motivira, usmerja in usposablja v tej smeri.

Na UE Domžale so zabeležili po odpravi krajevne pristojnosti večje število strank iz območjih drugih upravnih enot. Razlog so bile čakalne vrste na matični upravni enoti ali pa uradne ure upravne enote. Menim, da bi bilo potrebno uskladiti uradne ure upravnih enot po vsej Sloveniji enako ter prilagodljivo današnjemu načinu življenja.

5 ZAKLJUČEK

Družbeni in tehnološki razvoj današnjemu času narekuje hitrejši tempo življenja in ponujata informacije na vsakem koraku. Tako imamo ljudje informacije na doseg roke kjer koli in kadar koli. Problem informiranosti pa je samo ta, da se starejši ljudje težje prilagajajo takšnemu načinu življenja.

Pomembno je, da človek, ki vstopa v upravni postopek, pozna potek postopka, še posebej svoje pravice, pravne koristi in tudi dolžnosti. Takšne informacije so danes dostopne na spletu, vendar nekateri kljub temu ne morejo ali pa niso sposobni priti do spletnih informacij. V takšnem primeru se pristopi do državnega organa, ki je pristojen za odločanje o določenih upravnih zadevah. Vzpostavi se osebni stik med stranko in uradno osebo, ki zastopa nek upravni organ. Stranka na podlagi tega stika oblikuje svoje mnenje in izrazi svoje zadovoljstvo. Menim, da zadovoljstvo strank temelji predvsem na opravljenem delu uradne osebe ali upravnega organa kot pa na postopku oziroma zakonodaji. Ključno je, da uradna oseba deluje na podlagi etičnih načel in spoštovanju zakonodaje, kajti le na takšen način se bo ohranilo zadovoljstvo stranke na visoki stopnji.

Na podlagi analize zadovoljstva strank sem ugotovila, da je na UE Domžale ta stopnja zelo visoka. Na splošno so stranke zadovoljne z delom uradnih oseb kot s potekom postopka. Na podlagi ankete so se izrazile vrednote, ki jih stranke zahtevajo in obenem tudi cenijo pri delu uradnih oseb. To so: zaupanje, nepristranskost, pripravljenost pomagati stranki in znanje uradne osebe (strokovnost). Strankam pa je pomembna tudi zunanja podoba uradne osebe, urejenost in tudi prijaznost, kar me je presenetilo, saj nisem pričakovala, da bo strankam pomemben tudi zunanji videz uradne osebe. Za doseganje zadovoljstva strank je vsekakor pomemben tudi vodja določenega oddelka upravne enote. Vodja vpliva na svoje podrejene (uradne osebe, ki vodijo postopek) z vplivanjem, motiviranjem in usmerjanjem, da čim boljše in s čim manj potroški energije dosežejo zastavljene cilje. Če vodja s svojimi podrejenimi ustvari dober odnos, jih posluša ter daje možnost, da s svojimi predlogi skupaj najdejo rešitev za rešitev določene zadeve, so poleg podrejenih posledično zadovoljne tudi stranke.

Upravna enota je organ, ki je na prvi stopnji pristojen za izdajo gradbenega dovoljenja. Hkrati pa nas tudi omejuje, saj ureja svoj prostor. Ministrstvo pristojno za okolje in prostor pa je pristojen na drugi stopnji ima pa tudi »moč«, da ureja zakonodajo tega področja. Predmet njihovega dela je, da skrbijo in razpolagajo z okoljem, ki se mora ujemati z javnim interesom. Glavna značilnost postopka izdaje gradbenega dovoljenja so ravno določanje strank in stranskih udeležencev. Postopek se zaplete takrat, ko se vanj vključijo še stranski udeleženci in dokazujejo ali branijo svoje pravice, pravne koristi ali obveznosti. Po ZGO-1 je stranka v postopku lahko samo investitor, stranski udeleženci pa so v njem točno določeni. Zaradi nejasnosti in spreminjanja določanja strank v zakonodaji so bili stranke in stranski udeleženci ter upravni organi nezadovoljni. OdlUS 2011 je

razveljavila obstoječi člen, ki je določal stranske udeležence, saj je ustavno sodišče ugotovilo, da se po ustavi krši strankam pravica varovanja svojih koristi. Strinjam se z njihovo odločitvijo, saj menim, da se postopki zaključijo hitreje. Tako upravni organ lahko v večini primerih odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku, če gre za manj zahtevne objekte, hitro in učinkovito. Po mojem mnenju pa se tudi posebni ugotovitveni postopek časovno skrajša, saj mora upravni organ ali uradna oseba ugotoviti, katere osebe bi lahko sodelovale v postopku kot stranki udeleženec glede na zakonske določbe.

V svojem delu sem poskušala položaj in lastnost stranke v splošnem upravnem postopku in postopku izdaje gradbenega dovoljenja ter njune faze opisati čim enostavneje in razumljivo širši javnosti, saj upam, da bo diplomsko delo pomagalo strankam, da se informirajo, preden vstopijo v upravni postopek.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Breznik, Janez, Duhovnik, Janez, Kmecl, Andrej (2010). *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. GV založba, Ljubljana.
2. Čišić, Jasminka (2008). Od projekta do objekta. *Javna uprava*, letnik 44, št: 1, str. 175-184.
3. Grafenauer, Božo, Breznik, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV založba, Ljubljana.
4. Grafenauer, Božo, Breznik, Janez (2009). *Upravno pravo – procesni del*. GV založba, Ljubljana.
5. Gruden, Barbara (2011). *Procesna pravilnost izdaje gradbenega dovoljenja in odmere nadomestil za zakonite posege v prostor*. Magistrsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
6. Heferle, Branko (2008). ZGO-1 v praksi upravne enote. *Javna uprava*, letnik 44, št: 1, str. 185-199.
7. Jerovšek, Tone (2008). Novosti in posebnosti upravnega postopka pri graditvi objektov. *Javna uprava*, letnik 44, št: 1, str 165-172.
8. Jerovšek, Tone, Kovač, Polonca (2010). *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, Trpin, Gorazd, Bugarič, Bojan, Horvat, Mitja, Kerševan, Erik, Kovač, Polona, Mužina, Aleksij, Pličanič, Senko, Vesel, Tomaž, Virant, Grega (2004). *Zakon s splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Ljubljana in Nebra, Ljubljana.
10. Kovač, Polona (2012). Ali je etika (lahko) dejavnik odločanja tudi v javni upravi. *Pravna praksa*, št. 16-17.
11. Pavčnik, Marijan (2007). *Teorija prava*. GV Založba, Lubljana.
12. Sagadin Leskovar, Danica (2006). *Ljudem prijazna javna uprava*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor.
13. Virant, Gregor (2009). *Javna uprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
14. Virant, Gregor, KOVAČ, Polonca (2010). *Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili (ZUP)*. Uradni list RS, Ljubljana.

VIRI

PRAVNI AKTI:

1. (1991) Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 47/13, 47/13.
2. (2003) Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Ur. list RS, št. 97/03 Odl.US: U-I-152/00-23, 41/04-ZVO-1, 45/2004, 47/04, 62/04 Odl.US: U-I-1/03-15, 102/04-UPB1 (14/2005 popr.), 92/05-ZJC-B, 93/05-ZVMS, 111/05 Odl.US: U-I-150/04-19, 120/06 Odl.US: U-I-286/04-46, 126/07, 57/09 Skl.US: U-I-165/09-8, 108/09, 61/2010-ZRud-1 (62/10 popr.), 20/11 Odl.US: U-I-165/09-34, 57/12.
3. (1999) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur.l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/10.
4. (2011). Odločba o razveljavitvi prvega in drugega odstavka 62. člena ter 74.b člena Zakona o graditvi objektov. U-I-165/09-34.
5. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU). Ur.l. RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/2004UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 89/07 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/07-ZUP-E, 48/09, 8/10-ZUP-G, 8/12-ZVRS-F, 21/12, 17/13 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/13-ZVRS-G, 47/13.

SPLETNI VIRI:

1. Ministrstvo za okolje in prostor. Razveljavitev prvega in drugega odstavka 62. Člena ter 74.b člena Zakona o graditvi objektov – obrazložitev (2011). Privzeto 23.05.2013 iz: http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/graditev/zgo_obvestilo_ue.pdf .
2. Republika Slovenija – Portal upravnih enot. Upravna enota Domžale (2013). Privzeto 23.05. 2013 iz: <http://www.upravneenote.gov.si/domzale/>.

INTERNI VIRI:

Kadrovska evidenca UE Domžale

Upravna enota Domžale. Poročilo o delu Upravne enote Domžale za leto 2010,
Upravna enota Domžale. Poročilo o delu Upravne enote Domžale za leto 2011,

Upravna enota Domžale. Poročilo o delu Upravne enote Domžale za leto 2012.

Analize anket o zadovoljstvu strank za leta 2009 in 2012.

Anketni vprašalnik zadovoljstva strank.

Usta pomoč mentorja Antona Kosca, vodij in ostalih zaposlenih na UE Domžale.

PRILOGA

Vprašalnik

V P R A Š A L N I K

1. Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od sestavin kakovosti v spodnji preglednici.

Na levi strani preglednice označite, kakšna so bila vaša pričakovanja preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, kako ste zaznali dejansko stanje.

nižja ←→ višja

slabše ←→ boljše

PRIČAKOVANJA	Sestavine kakovosti	DEJANSKO STANJE
1 2 3 4 5	urejenost prostorov, opreme in okolja	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	dostopnost in razumljivost potrebnih informacij	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	ustrezna hitrost reševanja postopkov (zadev)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	izvajanje storitev v skladu z obljubami	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	reševanje zadeve na enem mestu	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	pripravljenost pomagati uporabniku (stranki)	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni vzbuja zaupanje pri strankah	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni se individualno zavzamejo za stranko	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	zaposleni si prizadevajo zadovoljiti potrebe strank	1 2 3 4 5

2. Kako dolgo ste čakali pred pisarno (v času uradnih ur)? (Ustrezno označite.)

- takoj sem bil(a) na vrsti do 5 minut od 6 do 10 minut
 od 11 do 15 minut od 16 do 20 minut več kot 20 minut

3. Kaj je bil po vašem mnenju vzrok čakanja? (Ustrezno označite, ne odgovarjajte če ste bili takoj na vrsti.)

- vrsta ljudi pred mano počasnost zaposlenega
 zaposlenega ni bilo v pisarni razgovor zaposlenega s sodelavci ali po telefonu
 drugo (prosimo, navedite):

Prosimo obrnite!

4. Kje ste dobili informacije o tem, kaj potrebujete v zvezi z reševanjem vaše zadeve? (Ustrezno označite – lahko je tudi več odgovorov.)

- v sprejemni pisarni / na "informacijah" na internetu
 postopek mi je predstavil referent iz publikacij upravne enote
 nisem iskal(a) informacij drugo (navedite):

5. Na ta oddelek ste prišli z določenimi pričakovanji in ga zapuščate z vašimi vtisi in vašimi zaznavami dejanskega stanja. Prosimo vas, da nam vaša pričakovanja in vaše zaznave zaupate za vsako od lastnosti zaposlenega v spodnji preglednici.

Na levi strani preglednice označite, kakšna so bila vaša pričakovanja o tem KAKŠEN NAJ BI BIL uslužbenec preden ste prišli na ta oddelek, z oceno od 1 (najmanj) do 5 (največ) in na desni strani preglednice označite, KAKŠEN JE BIL uslužbenec, ki je reševal vaš primer.

nižja ← → višja

slabše ← → boljše

PRIČAKOVANJA	Lastnosti zaposlenih	DEJANSKO STANJE
1 2 3 4 5	urejen	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	korekten	1 2 3 4 5
1 2 3 4 5	pozoren	1 2 3 4 5

1	2	3	4	5	strokoven	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	prijazen	1	2	3	4	5

6. Vaša mnenja in predlogi:

**PROSIMO VAS, DA IZPOLNJENO ANKETO ODDATE NA OZNAČENEM MESTU.
HVALA ZA SODELOVANJE!**

Vir: Anketni vprašalnik zadovoljstva strank, UE Domžale.