

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA

Kandidatka: Katja Žerovnik
Številka indeksa: 040 34278

Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, maj 2009

POVZETEK

Diplomsko delo prikazuje upravni postopek izdaje gradbenega dovoljenja, ki je v današnjih časih velik projekt tako za posameznika kot družbo. Sam postopek zahteva dobro sodelovanje med investitorjem in upravno enoto. Investitor mora že pri samem začetku poznati vsaj osnove, ki jih določa ta Zakon o splošnem upravnem postopku poleg tega pa tudi področnega zakona - Zakona o graditvi objektov, ki se nenehno spreminja. Zakon o graditvi objektov z vsako spremembo bolj natančno opredeljuje stranke, vplivno območje, razlikuje stavbe po njeni velikosti in namembnosti, kar povzroča razne težave pri strankah in samemu razumevanju celotnega postopka.

Bistvene pravice in dolžnosti strank, osnovni pojmi, načela, pristojnosti organov ter faze postopka so v tem delu predstavljene bolj podrobno, zlasti zato, da bralec lahko razume sam pomen pojmov ter razlike med splošnim in področnim zakonom. Cilj te diplomske naloge je poleg predstavitve samega postopka izdaje gradbenega dovoljenja, tudi pojasnitev postopkov pri različnih vrstah objektov.

Ključne besede: Zakon o graditvi objektov, upravni postopek, ZUP, gradbeno dovoljenje, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, vplivno območje, stranke, upravne enote.

SUMMARY

Diploma thesis shows administrative procedure of issuance of building permit which is quite large for project individuals and for the society as well. The procedure as it is needs very good cooperation between the investor and public administration. Investor should be informed with basics of law regulation concerning this particular topic. Special attention should be pay on constructional act which with any new edition more and more precisely defines parties, impact areas, distinguish buildings according their height and purpose of use which cause many troubles to the customers and also misunderstanding of procedure.

All rights and duties of the customers, basic terminology, principals, competent authority and phases of procedures are in my diploma thesis presented much more in detail, that reader will understand all terminology and differences between different laws. Goal of this diploma thesis is also to explain procedures by the different types of facilities.

Key words:

Constructional act, administrative procedure, administrative procedure act (ZUP), building permit, Project for building permission, impact area, parties (customers), Public administrative units.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
KAZALO	iv
1 UVOD	1
2 OSNOVNI POJMI.....	3
2.1 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNA ZADEVA.....	3
2.2 UPRAVNO RAZMERJE	4
2.3 JAVNA KORIST	5
2.4 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA.....	6
2.5 TEMELJNA NAČELA POSTOPKA.....	6
2.5.1 Načelo zakonitosti	7
2.5.2 Načelo varstva pravic strank in javnih koristi	8
2.5.3 Načelo materialne pravice.....	9
2.5.4 Načelo zaslišanja stranke	10
2.5.5 Prosta presoja dokazov.....	10
2.5.6 Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic	11
2.5.7 Samostojnost pri odločanju	11
2.5.8 Pravica pritožbe	12
2.5.9 Ekonomičnost postopka	12
2.6 GRADBENO DOVOLJENJE KOT POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK	13
3 VRSTE OBJEKTOV – RAZLIČNI POSTOPKI	15
3.1 SPLOŠNO	15
3.2 NEZAHTEVNI OBJEKT PO ZGO-1	15
3.3 MANJ ZAHTEVNI OBJEKT	17
3.4 ENOSTAVNI OBJEKT	18
3.5 ZAHTEVNI OBJEKT	19
4 PRISTOJNOST	20

4.1 STVARNA PRISTOJNOST	20
4.2 KRAJEVNA PRISTOJNOST.....	22
4.3 PREPOVED PREVZEMA IN PRENOSA PRISTOJNOSTI.....	24
4.3 SPREMEMBA PRISTOJNOSTI MED POSTOPKOM	25
4.4 SPOR O PRISTOJNOSTI	26
5 STRANKE V POSTOPKU.....	27
5.1 INVESTITOR.....	28
5.2 ZASTOPANJE INVESTITORJA.....	28
5.3 STRANSKI UDELEŽENCI V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA...	29
6 FAZE POSTOPKA	32
6.1 ZAČETEK POSTOPKA	32
6.2 ZAHTEVKI STRANK.....	33
6.3 UGOTOVITVENI POSTOPEK	34
6.3.1 Skrajšani ugotovitveni postopek.....	35
6.3.2 Poseben ugotovitveni postopek.....	37
6.3.3 Ustna obravnava	37
6.4 DOKAZNI POSTOPEK	38
6.5 ODLOČBA.....	40
6.5.1 Gradbeno dovoljenje	42
6.5.2 Rok za izdajo gradbenega dovoljenja.....	44
6.5.3 Vročitev gradbenega dovoljenja	45
6.6 PRAVNA SREDSTVA ZOPER GRADBENO DOVOLJENJE PO ZUP	45
6.7 UPRAVNI SPOR	48
7 ZAKLJUČEK	50
LITERATURA.....	52
VIRI	54
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	55
PRILOGI	56
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE.....	60

1 UVOD

Spoštovanje procesnih pravil je zelo pomembno v vseh primerih, ko oblastni organi oziroma organi z »oblastnimi pooblastili« odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov. Pri tem velja, da se državljanji z oblastjo v vsakodnevnem življenju srečajo najpogosteje takrat, ko organi državne uprave, drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o njihovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih v najrazličnejših upravnih stvareh. Temelj za vsako delovanje in odločanje pa morajo biti pravna pravila materialne in procesne narave.

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je upravni postopek, ki ga vodi uradna oseba pristojnega upravnega organa, v skladu z določbami materialnega zakona – Zakon o graditvi objektov¹ in procesnega zakona – Zakon o splošnem upravnem postopku². ZUP namreč določa, da so posamezna vprašanja upravnega postopka lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu urejena drugače, če je ravnanje na takem upravnem področju to potrebno.

Posebnosti, ki so za upravno področje izdaje gradbenega dovoljenja urejena drugače kot v ZUP, se kažejo s posebno opredelitvijo pristojnosti izdaje odločbe in udeležencev v postopku, sestavin zahteve in odločbe, določitvijo, kdaj se vodi poseben ugotovitveni postopek in kdaj skrajšani ugotovitveni postopek, z določitvijo izvršljivosti odločbe praviloma po pravnomočnosti, veljavnega gradbenega dovoljenja, posebnim rokom za vložitev pritožbe, možnostjo odpovedi pritožbe itd.

Zadnja sprememba Zakona o graditvi objektov je bila sprejeta 17. decembra 2008, veljati pa je začel tri mesece kasneje. Te spremembe se dotikajo zlasti opredelitve objektov kot takih (glede na njihovo strukturo, velikost itd.), projektne dokumentacije (pri PGD je kar nekaj sprememb tako v obsegu, kot tudi v samih projektih), nadzorstvo nad bistvenimi lastnostmi (ta člen se v celoti črta), manjše spremembe pri projektiranju, soglasja pri projektnih pogojih itd.

Spremembe naj bi postopke skrajševale, pripomogle k hitrejši izdaji odločbe, pa nemalokrat vse skupaj še zelo podaljšajo. Tako procesni kot materialni zakon zahtevata hitrejšo in ekonomično rešitev postopka, s tem pa sproža pozitivna pričakovanja investitorja, ki se nemalokrat konča z nezadovoljstvom. Stranke vplivnega območja imajo v določenih primerih še vedno prevelik vpliv na celotni postopek, saj glede na dobro poznane slovenske medsosedske odnose, podaljšujejo postopek izdaje gradbenega dovoljenja in s tem povečujejo stroške investitorju.

¹ Zakon o graditvi objektov, Ur. l. RS, št. 110/2002, 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 47/2004, 126/2007.

² Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008.

V sosedskih odnosih se v sodobnem pravu uveljavlja sodelovalna dolžnost, ta pa nasprotuje uveljavljanju izključno lastnega interesa, zlasti če ni pravno varovan in ima v bistvu le namen škodovanja drugemu (Šinkovec, 1996, str. 2-3).

Zato je poudarek na tem diplomskem delu na primerjavi procesnega in materialnega zakona, pri izdaji gradbenega dovoljenja. Po definiciji zakona je gradbeno dovoljenje odločba, s katero pristojni upravni organ ugotovi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, da bo zgrajen ali rekonstruiran objekt izpolnjeval bistvene zahteve in da z nameravano gradnjo ne bodo prizadete pravice tretjih in javnih koristi, dovoli takšno gradnjo in v njem predpiše konkretne pogoje, ki jih je potrebno pri gradnji upoštevati.

Namen diplomskega dela je prikazati postopek izdaje gradbenega dovoljenja, prikazati in razložiti razlike med splošnim upravnim postopkom, kot ga določa zakon o splošnem upravnem postopku in posebnim upravnim postopkom pridobivanja gradbenega dovoljenja, kot ga določa zakon o graditvi objektov. Pri obdelavi diplomskega dela je bila uporabljena analitična in primerjalna (komparativna) metoda ter praktične izkušnje tako pri delu na tem področju na upravni enoti, kjer sem imela možnost preučevanja postopka, kot tudi nastopanje kot investitor z lastnim zahtevkom za gradnjo enostavnega objekta.

To diplomsko delo je razdeljeno na sedem temeljnih poglavij. Sama struktura je sestavljena tako, da v prvem poglavju predstavi pojme kot so: upravni postopek, upravna zadeva, upravno razmerje, javna korist, ki pripomorejo k lažjem razumevanju celotnega diplomskega dela. Razložena so temeljna načela postopka po ZUP ter orisan je postopek gradbenega dovoljenja kot posebni upravni postopek.

V naslednjem poglavju so opredeljeni različni postopki zaradi različnih vrst objektov, ter vrste upravnega postopka. Večji poudarek je na nezahtevnem objektu, ki je tudi v ZGO-1 določen bolj obširno.

Pristojnost je obravnavana v četrtem poglavju, kjer so našteje in razložene razlike med pristojnostmi. V tem poglavju pa je razložen tudi spor o pristojnosti.

Stranke v postopku oziroma investitor ter njegovi zastopniki je tema v petem poglavju, medtem ko so faze postopka razložene v petem in šestem poglavju. Faze postopka so opredeljene na zahtevek stranke, ugotovitveni postopek, dokazni postopek, odločbo kot jo določa ZUP in gradbeno dovoljenje, ki je odločba po ZGO-1. V tem poglavju so zajeta tudi pravna sredstva in upravni spor.

2 OSNOVNI POJMI

2.1 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNA ZADEVA

Postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni (administrativni) postopek (Androjna, 2006, str. 28).

Upravni postopek ureja postopkovna pravila po katerih morajo ravnati organi državne uprave, drugi državni organi, lokalna samouprava in nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo o upravnih zadevah. ZUP morajo upoštevati tudi stranke, kadar pred temi organi uveljavljajo pravice oz. se branijo v postopkih, ki so uvedeni zoper njih po uradni dolžnosti.

Upravni postopek se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnim postopkom (ZUP-UPB2, 4. člen). Uporaba tega zakona je v drugih javnopravnih stvareh (pri čemer gre za odločanje o posamičnih upravnih zadevah in ne abstraktno urejanje javnopravnih razmerij) subsidiarna in smiselna, kar pomeni, da se pravila splošnega upravnega postopka v takšnih stvareh uporabljajo le, če odločanje ni urejeno s posebnim postopkom in če je uporaba posameznih določb oziroma procesnih institutov splošnega upravnega postopka pri določeni vrsti javnopravnih stvari sploh mogoča in smotrna.

Postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki opravljajo in sledijo po določenem redu. S temi dejanji se postopek začne, razvija in konča. Na podlagi teh dejanj, ki se povezujejo v organsko celoto, je šele omogočena uporaba abstraktnega materialnega predpisa v posameznem konkretnem primeru: ustanovitev, sprememba ali ukinitvev oziroma ugotovitev pravnega razmerja in s tem določene pravice ali obveznosti oziroma pravne koristi. Vsebinsko, obliko, čas, kraj, način, namen, zaporedje in učinek teh dejanj, ki jih opravljajo ali pri njih sodelujejo posamezni udeleženci postopka, ter vrste, vsebino in obliko aktov, ki jih zaradi teh dejanj izdajo organi javne uprave, kot tudi razmerja med temi organi in posameznimi udeleženci v postopku urejajo formalni (postopkovni) predpisi (Androjna, 2006, str. 28).

Pravila upravnega postopka, ki jih vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku, so po svoji naravi splošna ne glede na to, kateri materialni predpis (državne ali samoupravne lokalne skupnosti) odloča v upravni zadevi. Spričo tega ne bi bilo ovire za uporabo teh pravil pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah na vseh upravnih področjih. Vendar so upravna področja mnogovrstna in za vsa upravna področja oziroma za vsa pravna razmerja na teh področjih zaradi njihovih različnosti in posebnosti ni mogoče vpeljati istega načina dela oziroma poslovanja. Včasih je potreben prožnejši, enostavnejši, hitrejši, skratka smotrnejši in učinkovitejši način, ki

pa kljub temu ne sme biti v škodo pravilni rešitvi konkretnih upravnih zadev. Postopek mora biti prilagojen naravi upravnega področja in posebnostim pravnih razmerij na tem področju ter namenu upravnega delovanja, hkrati pa olajšati uporabo in izvršitev materialnega predpisa. Zato so tudi dovoljena odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka (Androjna, 2006, st. 33).

Upravni postopek je treba ločiti od pravnega, nepravdnega, kazenskega in drugih postopkov, v katerih se odloča o pravicah in obveznostih ter pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah. V pravnem postopku se npr. odloča o sporih iz osebnih, premoženjskih, družinskih in drugih civilnopravnih razmerij, v kazenskih postopkih o kaznivih dejanjih ipd.

Ob postavljenih teoretskih izhodiščih je treba poudariti, da vprašanje obstoja upravne zadeve in obveznosti uporabe upravnega postopka pri odločanju rešuje že sam zakon. Tako Zakon o splošnem upravnem postopku določa (2. odst. 2. člena), da se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari:

- vodi upravni postopek,
- odloča v upravnem postopku ali
- izda upravno odločbo (Androjna, 2006, str. 54).

Organi državne uprave, drugi državni organi, lokalna samouprava in nosilci javnih pooblastil vodijo upravne postopke glede upravne zadeve. Upravna zadeva predstavlja pravico, obveznost ali pravno korist določeno z materialnim upravnim predpisom (ZGO je eden izmed mnogih materialnih predpisov). Pod pojem »upravna zadeva« štujemo tudi zadeve, glede katerih zakon uporablja procesno definicijo (na primer: ko odloči o neki zadevi). Za upravno zadevo ali stvar gre, če obstaja nasprotje med zasebno in javno koristjo. Potreba po zaščiti javne koristi kaže na to, da je potrebno upravno ukrepanje zaradi temeljnih ciljev upravnega postopka: zaščita javne koristi.

Pojem upravne zadeve ni konstanten, ker se glede na čas in prostor spreminja vzporedno z razvojem ekonomskega in političnega sistema. Zadeve, ki so imele pred časom še naravo upravnih zadev (npr. uslužbenska razmerja, stanovanjske zadeve itd.), so izgubile to naravo in postale civilne zadeve. Pa tudi nekatere civilne zadeve (s področja družinskih razmerij, skrbništva itd.) so spremenile svojo pravno naravo in postale upravne zadeve. Javna korist je sicer do določene mere udeležena v vsaki zadevi, vendar zgolj na podlagi elementa javne koristi, kot smo že postavili, vselej ni mogoče dobiti zadovoljivega odgovora na vprašanje, v čem je razlika med upravno in civilno zadevo, ker elementa javne koristi ni mogoče popolnoma izključiti niti v posameznih civilnih zadevah, zlasti še v nepravdnih zadevah. Kljub temu je nepravdna zadevo lahko ločiti od upravne zadeve, ker spadajo v nepravdni postopek samo tiste stvari, ki so z zakonom izrecno napotene v ta postopek.

2.2 UPRAVNO RAZMERJE

Vsako pravno razmerje, pa tudi upravno pravno razmerje, je razmerje med najmanj dvema subjektoma, od katerih gre enemu subjektu določena pravica, da nekaj stori ali da zahteva določeno obnašanje drugega subjekta, drugemu subjektu pa določena

obveznost (dolžnost), da nekaj da, stori, trpi ali se nečesa vzdrži. En subjekt v upravno-pravnem razmerju je vselej organ javne uprave (upravni organ, drugi državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil) in ta subjekt nastopa pri opravljanju upravne dejavnosti oziroma javnih pooblastil z izdajo konkretnega upravnega akta nasproti drugemu subjektu (stranki) enostransko z močnejšo voljo, ker se glede vsebine tega akta in pravnega razmerja z njim ne pogaja, dogovarja ali sporazumeva. Enostranski nastop se izrazi v tem, da organ javne uprave na podlagi norm materialnega upravnega prava »odloča« o pravnem razmerju: o pravici oziroma obveznosti. Subjekti upravno-pravnega razmerja (stranke) so spričo tega nasproti izdajatelju konkretnega upravnega akta v podrejenem (subordiniranem) položaju (Androjna, 2006, str. 53).

2.3 JAVNA KORIST

Javna korist v grobem predstavlja nujne ukrepe v javnem interesu:

- življenje in zdravje ljudi;
- javni red in mir;
- javna varnost;
- premoženje večje vrednosti.

V splošnih predpisih se opredeljuje kot splošna potreba po zavarovanju dobrin v javnem interesu, v konkretnih postopkih pa se štiti s posamičnimi upravnimi in sodnimi akti. Procesni in materialni predpisi navajajo zahtevo po zaščiti javne koristi. Lahko zakon ali drug predpis opredeli vsebino javne koristi, ki jo mora ščititi organ v postopku po uradni dolžnosti tako, da navaja, česa organ ne sme dopustiti stranki pri uveljavljanju svojih pravic.

ZUreP-1³ v 9. členu določa, da morajo nosilci urejanja prostora upoštevati javne koristi in zasebne interese ter jih v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnim interesom (ZUreP-1, 9. člen).

Javno korist po ZUreP -1 predstavljajo:

- racionalna raba prostora;
- ohranjanje prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije;
- vzdržen prostorski razvoj;
- zagotavljanje funkcionalno oviranim osebam neoviran dostop do objektov in njihovo uporabo;
- zagotavljanje varstva okolja, ohranjanje narave in kulturne dediščine;
- prostorsko urejanje, ki omogoča obrambo države in zagotavlja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami itd. (ZUreP-1, 93. člen).

³ ZUreP-1, Ur. l. RS, št. 110/2002, 8/2003 popr., 58/2003.

2.4 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek, ki predstavlja sistem procesnih (postopkovnih pravil), se lahko predpiše le z zakonom. Veljavni ZUP pa v nekaterih členih omogoča ureditev posameznih (tehničnih in organizacijskih) vprašanj postopka s podzakonskimi predpisi (npr. določitev osebe, pooblaščenca za izdajo odločbe-28. in 29. člen ZUP itd.), saj so nekatera upravna področja tako specifična, da jih ni mogoče urediti s splošnimi pravili.

Po ZUP poznamo splošni in posebni upravni postopek.

Za splošni upravni postopek je značilno:

- da velja za odločanje o upravnih stvareh na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi),
- da velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih stvareh, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni stvari.

ZUP opredeljuje enotna (kodificirana) pravila upravnega postopka, pa v 3. členu dovoljuje, da se lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače uredijo, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno (Androjna, 2006, str. 62).

Zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij in zaradi zagotovitve smotrnejše uveljavitve pravic se lahko upravni postopek prilagodi, tako da je npr. prožnejši, hitrejši, enostavnejši. V takih primerih govorimo o posebnih upravnih postopkih – poznamo jih npr. na področju izdajanja gradbenega dovoljenja, davkov, inšpekcijskega nadzorstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja itd.

Posebni upravni postopek se predpiše le z zakonom, in to v naslednjih pogojih:

- če je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju;
- da se lahko posebej urejajo samo posamezna vprašanja upravnega postopka (torej ni mogoče drugače urejati celotnega postopka);
- da so pravila posebnega postopka v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka.

Ko torej pride do odstopanja od splošnega upravnega postopka, mora biti to odstopanje oziroma drugačna ureditev uporabljena le za tista procesna pravila, ki jih pogojuje specifičnost ureditve nekega področja. Na posameznih upravnih področjih so tako posebej urejena samo posamezna vprašanja upravnega postopka, za vse drugo pa veljajo in se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka.

2.5 TEMELJNA NAČELA POSTOPKA

S posebnim upravnim postopkom so načeloma lahko urejena vsa vprašanja postopka, razen temeljnih načel ZUP, ki so obvezna skupna načela za vse potrebne upravne postopke.

Temeljna načela so osnova (temelj) za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Gre za načela, ki se smiselno in vsebinsko raztezajo na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto, pri konkretnem odločanju pa dajejo usmeritve in nakazujejo pot (ko neka vrsta interpretativnih pravil) za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in odločanju o pravicah in obveznostih in pravnih koristih strank in drugih udeležencev v postopku.

Vsak postopek mora organ voditi skladno s temeljni načeli, ki predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku. ZUP določa, da so lahko v posebnih upravnih postopkih drugače določena samo posamezna vprašanja, če je to potrebno za postopanje na specifičnem upravnem področju. Temeljna načela, ki so skupna vsem upravnim postopkom, so določena v zakonu od 6. do 14. člena ZUP.

2.5.1 Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti je povezano s pojmom pravne države, s katero v pravni znanosti razumemo predvsem državo, v kateri je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise, kjer je njihovo delovanje predvidljivo in ga je mogoče nadzirati – to je državo, v kateri vlada pravo, ne pa samovolja in arbitrarnost državnih organov.

Načelo zakonitosti je osnovno načelo naše ustavno pravne ureditve⁴, za področje upravnega postopka pa je najpomembnejša določba četrtega odstavka 153. člena ustave⁵, po kateri morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Pri tem je treba upoštevati tudi ustavno določbo (8. člen ustave), da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Vežanost na pravne predpise je posebej poudarjena tudi v ZUP, ki določa (prvi odstavek 6. člena), da organi odločajo v upravnih stvareh po zakonih, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

Upoštevanje tega načela v upravnem postopku izključuje kakršnokoli samovoljo organov oziroma uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje, saj morajo delati in odločati o zakonih in drugih predpisih. Pri tem je treba upoštevati ustavno določbo o hierarhiji pravnih aktov.

Pri odločanju v okviru upravnega postopka mora:

- vsaka odločba (posamični upravni akt) temeljiti na materialnem predpisu-to je veljavnem področju in ki ga je treba pravilno ugrabiti (t. i. materialna zakonitost);

⁴ Ustava ima posebno poglavje o ustavnosti in zakonitosti – VII. poglavje, člani 153-159.

⁵ Ustava RS, URS, 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

- ves postopek mora potekati v skladu z določili ZUP in drugih posebnih upravnih postopkov (t. i. formalna zakonitosti) (Grafenauer, 2001, str. 34).

Organ (upravna enota ali ministrstvo) ima lahko v zakonu pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, to pomeni, da lahko odloči po primernosti ali oportuniteti, tako, da med več možnimi odločitvami izbere tisto, ki je v danem trenutku najprimernejša. Pri tem pa mora odločiti v skladu z namenom ter v obsegu v katerem mu je prosti preudarek dan. Prekoračitev namena ali obsega prostega preudarka pomeni kršitev načela zakonitosti. Prosti preudarek je organu dan ali podeljen samo z zakonom in to z besedami »organ lahko ali sme opredeljevati prosti preudarek«. Pri prostem preudarku, ki je institut materialnega prava mora organ odločitev obrazložiti glede namena in obsega uporabljenega prostega preudarka (Jerovšek, 2005, str. 34).

V primeru izdaje gradbenega dovoljenja se to kaže v tem, da uradna oseba lahko zahteva dodatna dokazila, ki izkazujejo pravico graditi, pravilnost PGD itd.

2.5.2 Načelo varstva pravic strank in javnih koristi

Že v URS je določeno:

- enakost pred zakonom⁶;
- enako varstvo pravic⁷.

Iz samega poimenovanja načela izhaja dvojna vloga organa, ki odloča v upravnem postopku – to je, da mora hkrati varovati:

- zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in
- javne koristi (interese).

Organ, ki vodi postopek mora ves čas postopka varovati zakonite pravice stranke, ki ji gredo ali pripadajo v postopku. Stranko mora opozarjati na njene pravice, ji pomagati pri procesnih dejanjih, hkrati pa mora organ ves čas postopka skrbeti, da stranka ne uveljavlja svojih pravic v škodo ali na škodo javne koristi. Če interes stranke pride v nasprotje z javnim interesom, ki jo določa zakon mora zaščititi javno korist. Če je o pravici ali obveznosti stranke mogoče odločiti na podlagi različnih predpisov mora organ uporabiti predpis, ki je za stranko ugodnejši. Prav tako mora uporabiti za stranko ugodno razlago predpisa, če se lahko predpis razlaga na različne načine.

Obveznosti organa oziroma uradne osebe, določene v 7. členu ZUP so:

- organi morajo omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri tem pa morajo paziti in skrbeti, da jih ne uveljavljajo v škodo pravic drugih (to je oseb, ki v postopku niso udeležene: npr. sosedov pri izdaji gradbenega dovoljenja ali obratovalnega dovoljenja itd.) in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugim predpisom;

⁶ 14. člen URS.

⁷ 22. člen URS.

- da uradna oseba opozori stranko, kadar glede na podano dejansko stanje izve ali meni, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice iz materialnega predpisa;
- da pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank nasproti njim uporabi tiste s predpisi določene ukrepe, ki so za stranke ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa. Če se da namen zakona doseči z različnimi (lažjimi ali težjimi) ukrepi, mora organ uporabiti tiste, ki so lažji in ugodnejši za stranko-to pride še posebej do izraza pri izvršbi, ki naj se opravi na način in s sredstvi, ki so za stranko najmilejša;
- da organ skrbi, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu.

Na splošno sicer velja, da ignorantia iuris nocet, pa ZUP izhaja iz stališča, da naloga upravnih organov, ki odločajo o upravnih stvareh ni samo ali predvsem izvajanje imperiuma - oblasti, temveč tudi nudenje ustreznih možnosti in pomoči strankam, da lahko uveljavijo svoje na zakonih in drugih predpisih uprte pravice (Grafenauer, 2001, str. 39).

Pri postopku pridobitve gradbenega dovoljenja je stranka največkrat neuka svojih pravic in dolžnosti. Uradna oseba ji tako mora razložiti pravice in dolžnosti in ji svetovati, kako bi najlažje in še vedno po zakoniti poti pridobila gradbeno dovoljenje. S tem pa ne sme izvzeti stranskih udeležencev, ki imajo interes sodelovanja v postopku.

2.5.3 Načelo materialne pravice

ZUP v prvem odstavku 8. člena določa, da je treba v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Katera dejstva so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, izhaja iz materialnega predpisa, na podlagi katerega je treba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi v konkretni upravni stvari (ZUP-UPB2, 8. člen).

Materialna resnica pomeni skladnost ugotovljenih in stvarnih (dejanskih) dejstev – zahteva torej, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju stvari. Skladnost ugotovljenega in dejanskega je mogoče doseči le, če je konkretna in posamična upravna stvar vsestransko in objektivno raziskana in dognana. Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in prepričanja uradne osebe o resničnosti nekega dejstva.

Dejansko stanje mora uradna oseba ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je gotovostjo, pri čemer ni nobenega dvoma v resničnosti. Nižja stopnja prepričanja pa je verjetnost. Izjemoma, kadar zakon tako določa, lahko organ odloči po temelju verjetnosti v:

- skrajšanem ugotovitvenem postopku, v stvareh majhnega pomena, če nihče ne ugovarja zahtevku;

- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu s katerimi ni mogoče odlagati. Nujni ukrepi so podani, če grozi nevarnost za življenje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za veliko premoženjsko škodo (ZUP-UBP2, 8. člen).

V teoriji nasprotje materialni resnici je formalna resnica, o kateri govorimo takrat, ko uradna oseba šteje za resnično dejstvo, ki je ugotovljeno z dokazom določene vrste (npr. priče, priznanje, izjavo pooblaščenega osebe itd.), čeprav sama ni prepričana, da je to dejstvo resnično.

Stopnjo gotovosti je pri postopku pridobitve gradbenega dovoljenja težko natančno doseči. Uradna oseba izda gradbeno dovoljenje na podlagi PGD, ki mora biti skladen s pravilnikom, uredbo in zakoni. Ne spremlja pa same gradnje po izdaji gradbenega dovoljenja, zato ne more spremljati zakonitosti same gradnje.

2.5.4 Načelo zaslišanja stranke

Temeljni namen tega načela je v tem, da mora imeti stranka v upravnem postopku možnost zaščite svojih pravic. Organ mora stranki dati možnost, da uveljavi svoje pravice, da se seznanj z rezultatom ugotovitvenega postopka in da se izjavi oziroma izreče o dejstvih, ki so pomembna za odločitev.

Stranka mora torej imeti možnost aktivne udeležbe v postopku, ki se kaže npr. v pravicah: udeleževati se ugotovitvenega postopka, navajati dejstva, varovati svoje pravice, dopolnjevati in pojasnjevati svoja stališča, sodelovati pri izvedbi dokazov in se seznanjati z uspehom dokazovanja, zahtevati ustno obravnavo in na njej sodelovati ter podajati pripombe, izreči se o navedenih dokazih itd. (ZUP-UPB2, 9. člen).

Pri postopku pridobitve gradbenega dovoljenja stranka lahko zahteva, da se jo obvešča o poteku postopka. Če ugotovi, da so katera dejstva napačno ugotovljena in ima za to kakršnokoli dokazilo, lahko zahteva ustno obravnavo. Ustne obravnave se skličejo zlasti pri nesoglasjih s stranskimi udeleženci, kjer se ugotavljajo pravice posameznih strank.

2.5.5 Prosta presoja dokazov

O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, odloči uradna oseba, pooblaščenca za odločanje v upravni stvari, po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (ZUP-UPB2, 10. člen).

Primerjanje podatkov dokazovanja je ločitev med tistim, kar je dokazovanje pokazalo za resnično, in tistim, kar je pokazalo za neresnično, imenujemo presojo (oceno,

vrednotenje) dokazov. Prosta presoja dokazov pomeni, da organ, ki vodi postopek pri presoji dokazov ni vezan na nobene posebne predpise ali dokazna (formalna) pravila, temveč presoja po svojem svobodnem prepričanju ali se neko dejstvo šteje za resnično ali ne. Organ svobodno izbira število in vrsto dokazov ter jih svobodno vrednoti (ZUP-UPB2, 10. člen).

Uradna oseba prosto presoja katere dokaze bo uporabila. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja uporabi dokaze, ki jih projektant zajame (in so tudi predpisane) z PGD. Lahko preveri meritve in dejstva, ki se jih lahko pridobi iz javnih evidenc (zemljiška knjiga, itd.).

2.5.6 Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic

To načelo določa, da morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so priznane z ZUP in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek. Organa ne sme zavajati ali prikazovati stvari na način, ki uradno osebno zavaja. Kršitev tega načela ima lahko za posledico tudi obnovo postopka, saj je to nov ničnosti razlog, dodan v 279. členu v ZUP. Pri tem ničnostnem razlogu se zdi, da bo pri konkretni uporabi oziroma odločanju lahko precej nejasnosti povzročala predvsem (dokaj ohlapna) zakonska dikcija ničnostnega razloga drugo nedovoljeno dejanje (ZUP-UPB2, 11. člen).

Investitor mora v PGD dokumentaciji navesti resnična dejstva. Neresnična dejstva, ki jih investitor ne navede, lahko na primer: nelegalna obstoječa stavba, napačni teren itd., dosežejo izpodbojnost gradbenega dovoljenja, ki je izdan na podlagi neresničnih dejstev, preko obnove postopka (ZUP-UPB2, 260. člen).

2.5.7 Samostojnost pri odločanju

Po naši ustavi (drugi odstavek 120. člena) upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. ZUP določa, da organ vodi upravni postopek in odloča o upravnih stvareh samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. V istem členu je določeno še, da uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (ZUP-UPB2, 12. člen).

Uradna oseba, ki vodi postopek izdaje gradbenega dovoljenja, odloča v mejah pravic, ki ji jih dajejo predpisi, samostojno in samostojno ugotavlja dejstva in okoliščine ter uporablja veljavne predpise na področju graditve objektov.

2.5.8 Pravica pritožbe

Zoper vsako odločbo je praviloma dovoljena pritožba. Samo zakon, poseben zakon ali ZUP lahko izključi pravico do pritožbe.

Po ZUP je pritožba izključena:

- če odloča predstavniški organ (državni zbor, občinski svet, mestni svet itd.);
- vlada RS;
- ministrstvo, razen, če je izrecno določeno, da je zoper ministrsko prvostopenjsko odločbo dovoljena pritožba.

Obravnavano načelo zagotavlja pri odločanju o upravnih stvareh obravnavo na dveh stopnjah-obravnavani stopnji in pritožbeni stopnji. To pa hkrati pomeni, da zoper drugostopenjsko odločitev pritožba ni dovoljena.

13. člen ZUP določa:

- pritožba je dovoljena zoper vsako odločbo, izdano na prvi stopnji (samo z zakonom se lahko izjemoma v določenih primerih izključi pritožba, če je na drug način zagotovljeno varstvo pravic in zakonitosti);
- zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe (zato velja taka odločba za dokončno), mogoč pa je upravni spor in izredna pravna sredstva;
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo, če tako določa zakon, ki mora določiti tudi, kdo o pritožbi odloča;
- pritožba se lahko vloži tudi takrat, ko organ prve stopnje ne odloči o zahtevi stranke oziroma ne izda odločbe v predpisanem roku (čim prej oziroma v enem ali dveh mesecih), kar se šteje, kot da bi bil zahtevek zavržen. To se imenuje tudi molk uprave oziroma molk organa.

Pravico do pritožbe na prvi stopnji ima stranka, pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi (ZUP-UPB2, 13. člen).

Tako investitor kot ostale stranke v postopku imajo možnost vložiti pritožbo na prvi stopnji. Upoštevati morajo 8. dnevni rok od dneva vročitve, ki je določen v 70. členu ZGO-1 (ZGO-1-UPB1, 70. člen). Pravici do pritožbe se lahko odpove, s čimer se ob pojavu odpovedi vseh oseb v položaju stranke doseže takojšnjo izvršljivost gradbenega dovoljenja (ZGO-1-UPB1, 3. člen).

2.5.9 Ekonomičnost postopka

Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (ZUP-UPB2, 14. člen).

Zahteva se torej po dveh elementih in sicer po časovni in varčni dimenziji. To pomeni, da mora uradna oseba, ki vodi postopek, izbrati najhitrejši in najcenejši način dela, seveda pa mora paziti, da ekonomičnost ne bo povzročila neupoštevanja načela zakonitosti in načela materialne resnice. Hitrost postopka se doseže s strokovnim in organiziranim delom uradne osebe ter izločitvijo nepotrebnih procesnih dejanja, varčnost pa s tem, da se ne povzročajo nepotrebni stroški ter da se tudi čas ne izgublja po nepotrebem (Grafenauer, 2001, str. 50).

Tudi pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja mora uradna oseba upoštevati to načelo. Če ni nujno potrebno, ne sklicuje ustnih obravnav s stranskimi udeleženci, zlasti v primerih, ko ima investitor soglasja teh stranskih udeležencev.

2.6 GRADBENO DOVOLJENJE KOT POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK

Če bi posebni upravni postopki urejali tudi postopkovna načela, bi bili državljani v pravnem varstvu neenaki. Posebni upravni postopki se lahko predpišejo samo z zakonom. Izjemoma pa ZUP predvideva, da lahko državni organi predpišejo postopkovna pravila tudi s podzakonskimi akti, a le glede tehničnih in organizacijskih vprašanj postopka, ne dovoljuje pa urejanja načinov ravnanja oziroma postopanja organa in stranke. Od pravil ZUP se lahko odstopi in s podzakonskimi predpisi ureja samo vprašanja, ki ne posegajo v procesni položaj stranke, kar pa pomeni, da ZUP ali posebni zakon varuje vse temeljne procesne institute v interesu stranke, tako da stranki ne more biti okrnjena kakšna procesna pravica, ki jo je določil ZUP in za katero ni predvidel možnosti drugačnega urejanja s podzakonskim predpisom (Jerovšek, 2000, str. 28).

Postopek pridobitve gradbenega dovoljenja spada med posebne upravne postopke.

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

Zakon in ostali predpisi o graditvi objektov urejajo graditev objektov tako, da določajo vsebinske pogoje, določajo pa tudi, pod kakšnim pogojem oz. kdaj je določeno vrsto objektov sploh mogoče začeti graditi. Določa tako materialno pravne kot formalne pogoje gradnje.

3 VRSTE OBJEKTOV – RAZLIČNI POSTOPKI

3.1 SPLOŠNO

Z Uredbo o vrstah objektov glede na zahtevnost so določili vrste zahtevnih, manj zahtevnih, nezahtevnih in enostavnih objektov, za enostavne objekte pa tudi njihovo največjo velikost, način gradnje in rabe ter druge pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se objekt lahko šteje za enostavni objekt.

Uredba torej objekte deli na:

- zahtevne,
- manj zahtevne,
- nezahtevne in
- enostavne (Uredba o vrstah objektov, 2. - 23. člen).

Za posameznika investitorja, ki gradi svoj dom, so pomembne predvsem spodnje tri kategorije. Družinska hiša spada med manj zahtevne objekte, razni pomožni objekti na parceli, kot na primer, drvarnica, garaža, ograja ipd. med nezahtevne, različni nadstreški, rezervoarji ipd. pa med enostavne objekte. Zaradi potrebnih dovoljenj je pomembno, da investitor natančno ve, v katero kategorijo bo spadal bodoči objekt. Zanimivo je, da manj zahtevni objekti niso poimenovani, pač pa za njih velja, da je manj zahtevni objekt vsak objekt, ki ni uvrščen med zahtevne, nezahtevne ali enostavne objekte (ZGO-1-UPB1, 3. člen).

3.2 NEZAHTEVNI OBJEKT PO ZGO-1

Posebnost je postopek pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta. ZGO-1-UPB1 v 74. členu določa, da zahtevo za izdajo tega objekta investitor vloži na predpisanem obrazcu, katerega vsebino in obliko določi minister pristojen za prostorske in gradbene zadeve.

Nezahtevni objekti se delijo na:

- objekte za lastne potrebe (drvarnica, garaža, steklenjak, uta, bazen ...),
- ograje,
- škarpe in podporni zidovi,
- pomožne infrastrukturne objekte (pločnik, postajališče ...),
- pomožne kmetijsko-gozdarske objekte (kmečka lopa, rastlinjak, silos, skedenj...),
- začasne objekte (kiosk, objekt za oglaševanje ...),

- spominska obeležja,
- objekte za oglaševanje,
- prijavnice ter
- objekte za telekomunikacijsko opremo (ZGO-1-UPB1, 74. člen).

V Uredbi so taksativno naštetih objekti, ki spadajo v posamezno kategorijo nezahtevnih objektov, skupaj z navedbo največje velikosti, namena in načina gradnje.

Zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta investitor vložijo na predpisanem obrazcu, katerega vsebino in obliko določi minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve. Za pridobitev odločbe za graditev tega objekta je potrebno bistveno manj projektov, sam postopek pa je manj zahteven in sama odločba je posledično temu prej izdana.

Nezahtevni objekti - so konstrukcijsko manj zahtevni objekti, zanje pa je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje. Postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja za nezahtevne objekte je poenostavljen, saj se to dovoljenje izdaja v skrajšanem postopku, v katerem je stranka samo investitor. Zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vložijo investitor na predpisanem obrazcu. Zahtevi mora priložiti skico objekta, ki jo nariše investitor sam, prikaz lege objekta na zemljišču na zemljiškokatastrskem prikazu, dokazilo o pravici graditi in morebitna soglasja pristojnih soglasodajalcev. Vsebina in oblika obrazca za zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja in obrazca samega gradbenega dovoljenja je predpisana s Pravilnikom o obrazcih za pridobitev gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt (Uradni list RS št. 38/2008).

Sestavni del gradbenega dovoljenja je kopija prikaza lege objekta na zemljišču na zemljiškokatastrskem prikazu, ki je bil priložen zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja. (Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost, 5. člen).

Uporabno dovoljenje za pričetek uporabe nezahtevnih objektov ni potrebno.

Enostavni objekti – so konstrukcijsko nezahtevni objekti, ki ne potrebujejo posebnega statičnega in gradbeno tehničnega preverjanja in ki niso objekti z vplivi na okolje. Gradnja enostavnega objekta se lahko začne brez gradbenega dovoljenja, kljub temu pa morajo biti postavljeni v skladu s pogoji, ki izhajajo iz prostorskih izvedbenih aktov in v skladu s pogoji in zahtevami določenimi s to uredbo, investitor pa mora imeti pravico graditi na zemljišču, na katerem bo postavljen enostaven objekt.

Zahtevi za gradnjo nezahtevnega objekta je treba priložiti le:

- prikaz lege objekta na zemljišču, tako da je razviden njegov tlorisni položaj in oblika na zemljiškokatastrskem prikazu, z navedbo odmikov objekta od parcelnih mej sosednjih zemljišč,
- značilne prereze (profile) ter oblikovanje objekta in terena,
- soglasje pristojnih soglasodajalcev,
- dokazilo o pravici graditi (ZGO-1-UPB1, 51. člen).

Za dokazilo graditi se štejejo dokazila iz 56. člena ZGO-1, glede pridobivanja soglasij pa se smiselno uporabljajo določbe ZGO-1, ki se nanašajo na izdajanje soglasij s tem, da:

- je rok za izdajo soglasja 15 dni,
- pred izdajo soglasja ni treba pridobiti projektnih pogojev, razen če drug zakon ne določa drugače, je treba vlogi za izdajo soglasja priložiti prikaz lege in značilne prereze objekta.

Prikaze iz tega člena lahko izdela investitor sam, ki nastopa tudi kot stranka v postopku (ZGO-1-UPB1, 56. člen).

Upravna enota izda gradbeno dovoljenje za gradnjo nezahtevnega objekta na predpisanem obrazcu, če ugotovi da:

- so izpolnjeni pogoji, določeni v predpisu iz drugega odstavka 8. člena ZGO-1, glede dopustne velikosti objekta, načina rabe objekta in načina gradnje objekta ter drugi pogoji za gradnjo nezahtevnih objektov,
- je nameravana gradnja skladna s prostorskim aktom,
- da so pridobljena vsa predpisana soglasja,
- da ima investitor pravico graditi.

Gradbeno dovoljenje se izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku in je zoper odločbo možna pritožba v osmih dneh po njeni vročitvi.

Gradbeno dovoljenje za nezahtevni objekt neha veljati, če investitor ne začne graditi v enem letu od njegove pravnomočnosti. Roka veljavnosti gradbenega dovoljenja pa ni mogoče spremeniti oziroma ni mogoče podaljšati njegove veljavnosti (ZGO-1-UPB1, 8. člen).

3.3 MANJ ZAHTEVNI OBJEKT

Manj zahtevni objekti – so vsi objekti, ki niso uvrščeni v med zahtevne, nezahtevne in enostavne objekte, zanje pa je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje.

Uredba določa tudi vrste vzdrževalnih del, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje, potrebno pa je pridobiti soglasje, če je s posebnim predpisom le to določeno.

Vzdrževalna dela delimo na:

1. Investicijska vzdrževalna dela - se izvajajo na objektu ali za potrebe objekta in vključujejo izvedbo popravil, gradbenih, inštalacijskih in obrtniških del ter izboljšav, ki sledijo napredku tehnike, z njimi pa se ne posega v konstrukcijo objekta ter se ne spreminja zmogljivost, velikost, namembnost in zunanji videz objekta. Med ta dela spadajo zlasti:

- namestitev agregata za proizvodnjo električne energije,
- namestitev sončnega zbiralnika ali sončnih celic,
- namestitev toplotne črpalke,
- namestitev vetrnice za proizvodnjo električne energije,

- izvedba vrtine za geosondo,
- namestitvev klima naprav,
- izvedba notranjih instalacij,
- izvedba klančin za dostop v objekt,
- ureditev dvorišč,
- vgradnja strešnih oken in
- namestitvev hišnih TV anten itd. (Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost, 3. člen).

2. Redna vzdrževalna dela - vključujejo izvedbo manjših popravil in del na objektu ali v prostorih, ki so v objektu, kakršna so prepleskanje, popravilo vrat in oken, zamenjava poda, zamenjava stavbnega pohištva s pohištvom enakih dimenzij in podobno ter s katerimi se ne spreminja zmogljivost inštalacij, opreme in tehnoloških naprav, ne posega v konstrukcijo objekta in se tudi ne spreminja zmogljivost, velikost, namembnost in zunanji videz objekta.

V 3. členu ZGO-1-UPB1 je določeno, da se gradnja, rekonstrukcija in odstranitev objekta lahko začne na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja. Ta pogoj pa ni predpisan za vse vrste objektov, saj je v 3. a členu istega zakona določena izjema, po kateri lahko investitor začne graditi objekt, ki je v smislu tega zakona enostavni objekt, če pridobi lokacijsko informacijo, iz katere izhaja, da je gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom (Pravilnik o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči (ZGO-1-UPB1, 3. člen).

Še ena od posebnosti, ki jih določa ta zakon je gradnja gospodarske javne infrastrukture, za katero ni potrebno niti gradbeno dovoljenje niti lokacijska informacija, če predstavlja gospodarska javna infrastruktura enostavni objekt in je neposredno namenjen izvajanju gospodarske javne službe ali upravljanju gospodarske javne infrastrukture (ZGO-1-UPB1, 3. člen).

V 21. členu ZGO-1-UPB1 zakonodajalec določa: Ugotovitvena odločba o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra mora poleg sestavin, ki so po predpisu o splošnem upravnem postopku predpisane za pisno odločbo, v izreku vsebovati tudi navedbo številke parcele oziroma parcel in katastrske občine, na katerem območju je grajen objekt oziroma del objekta, ki je pridobil status grajenega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena (ZGO-1-UPB1, 21. člen, 3. točka).

Sestavine odločbe so po ZUPu natančno določene⁸.

3.4 ENOSTAVNI OBJEKT

Enostavni objekt je konstrukcijsko manj zahteven objekt, ki ne potrebuje posebnega statičnega in gradbeno – tehničnega preverjanja, ki ni namenjen prebivanju in ni

⁸ ZUP-UPB2, XIII. poglavje, od 207. člena pa vse do 225. člena.

objekt z vplivi na okolje; enostavni objekti se razvrščajo na pomožne objekte, začasne objekte, vadbene objekte, spominska obeležja in urbano opremo; nezahteven objekt je konstrukcijsko manj zahteven objekt (ZGO-1-UPB1, 2. člen). Gradnja enostavnega objekta se lahko začne brez gradbenega dovoljenja.

Enostavni objekti se delijo na:

- objekte za lastne potrebe (nadstrešek, zbiralnik za kapnico, utrjena dvorišča itd.),
- pomožne infrastrukturne objekte (cestni, železniški, letališki, žičniški, energetski objekti, telekomunikacijske antene, vodovodni priključek na javno vodovodno omrežje, pomožni objekti na mejnih prehodih, za spremljanje stanja okolja in vrtine ali vodnjaki za potrebe raziskav),
- pomožne obrambne objekte,
- pomožne kmetijsko-gozdarske objekte (čebelnjak, gozdna učna pot, molzišče, krmišče, kašča, ograja za pašo živine ...),
- začasne objekte,
- vadbene objekte,
- spominska obeležja in
- urbano opremo.

Uredba⁹ prav tako taksativno našteva objekte, ki spadajo v posamezno kategorijo enostavnih objektov, skupaj z navedbo največje velikosti, namena in načina gradnje.

3.5 ZAHTEVNI OBJEKT

Zahtevni objekt je objekt v katerem se zadržuje večje število oseb, ali objekt, ki ima velike dimenzije, ali objekt za katerega je vedno obvezna presoja vplivov na okolje po zakonu, ki ureja varstvo okolja, ali drug objekt, če je tako določeno s posebnimi predpisi (ZGO-1-UPB1, 2. člen).

Zahtevni objekti¹⁰ – za te objekte določa zakon v zvezi z razvrstitvijo glede na zahtevnost več kriterijev in sicer, da gre za objekte, ki imajo velike dimenzije; objekte, ki imajo globoko temeljenje; objekte, ki imajo podzemne dele, katerih globina presega 15 m; da gre za objekte, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje po zakonu, ki ureja varstvo okolja ali drug objekt, če je tako določeno s posebnimi predpisi. Pri zahtevnih objektih je obvezna revizija projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

⁹ Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost, Ur. l. RS, št. 37/2008, 99/2008.

¹⁰

<http://www.upravneenote.gov.si/trzic/splosno/novice/novica/article/4603/3881/?cHash=fdbb0b8284>.

4 PRISTOJNOST

Pristojnost je skupek pooblastil in dolžnosti, ki jih za postopanje posameznih organov predpisujejo zakoni. Je pooblastilo, ki izhaja iz predpisov in daje določenim organom pravico in dolžnost, da odločajo v konkretni upravni stvari. Pomen pristojnosti je prav v tem, da se za vsako posamezno upravno stvar določi organ, ki edini (načelo izključne pristojnosti) sme in mora oziroma je pooblaščen, da o njej odloči. Pristojnost je določena z zakonom ali na zakonu temelječem predpisu ter je tako za organ kot za stranko *ius cogens* (obvezna po zakonu) in se o tem ni mogoče drugače dogovoriti. Odločanje nepristojnega organa pomeni nezakonnost v postopku, ki ima lahko za posledico: odpravo odločbe v pritožbenem postopku (ZUP-UPB2, 250. člen), odpravo odločbe po nadzorstveni pravici (ZUP-UPB2, 274. člen), izrek odločbe za nično (ZUP-UPB2, 279. člen), obnovo postopka (ZUP-UPB2, 260. člen – če je izdala odločbo uradna oseba, ki je ni imela pravice izdati), odpravo odločbe v upravnem sporu (ZUS, 60. člen) (Grafenauer, 2001, str. 51).

Kompetenca oziroma pristojnost vsebuje pooblastilo določenega organa za opravljanje nalog, zaradi katerih je ustanovljen. Po eni strani daje pravico organu, da opravi nalogo, ki spada v njegovo delovno področje, kar pomeni, da te naloge noben drug organ ne sme opraviti, po drugi strani pa tudi dolžnost, da opravi nalogo in da ne more odkloniti naloge, ki spada v njegovo delovno področje. Pristojnost se kaže v dveh smereh delovanja organa: kot stvarna (materialna) pristojnost in kot krajevna (teritorialna) pristojnost (Androjna, 2006, str. 128).

4.1 STVARNA PRISTOJNOST

Materialna oziroma stvarna pristojnost kaže na delovno področje organov in obstaja v pravici in dolžnosti enega ali več istovrstnih organov, da na določenem delovnem področju opravljajo z zakonom ali drugim na zakonu temelječem predpisom določene naloge. Vsak organ ima svojo stvarno pristojnost.

Delovno področje obsega na splošno tisto okvirno dejavnost in naloge, ki jih opravlja določeni organ po pravnem aktu, na podlagi katerega je bil ustanovljen, stvarno prisotnostjo pa so bližje in povsem določno urejena njegova pooblastila za opravljanje posameznih nalog, ki spadajo glede na njihovo naravo v njegovo delovno področje (Androjna, 1985, str. 59).

Poleg teh dveh pristojnosti, ki jih navaja in opredeljuje Androjna v knjigi *Upravno procesno pravo*, poznamo še dve obliki pristojnosti in sicer:

- funkcionalna pristojnost, ki pomeni bolj točno opredelitev stvarne pristojnosti in

- personalna pristojnost, ki predstavlja pooblastilo uradni osebi, da vodi postopek ali da opravlja posamezna dejanja oziroma, da o zadevi odloča (Androjna, 2006, str. 61).

ZUP v 16. členu opredeljuje stvarno pristojnost sledeče:

- Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, če zakon ne določa drugače.
- Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na drugi stopnji pristojna ministrstva, če zakon ne določa drugače.

Če zakon določa, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo in je v ministrstvu organiziran organ v sestavi za to področje, na prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravnih zadevah organ v sestavi ministrstva (ZUP-UPB2, 16. člen).

Določbe zakona na splošno opredeljujejo podlago za določanje stvarne in krajevne pristojnosti organov, ki odločajo v upravnih zadevah in sicer so to predpisi, s katerimi se določi kateri organ je dolžan in upravičen odločati v posamezni konkretni upravni zadevi. Tako to vprašanje praviloma ni odvisno od volje oziroma sporazuma strank ali organov, kot to določa 19. člen ZUP, da noben organ ne more prevzeti posamezne upravne zadeve iz pristojnosti drugega organa in je rešiti sam, razen če zakon tako določa in če so izpolnjeni v zakonu predpisani pogoji (ZUP-UPB2, 19. člen).

Stvarno pristojnost torej določajo predpisi, ki sicer urejajo posamezno upravno področje – materialni predpisi. ZGO-1¹¹ tako v 24. členu določa, da je pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena na prvi stopnji, ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve (ZGO-1-UPB1, 24. člen).

Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena na prvi stopnji, je upravna enota, na katerem območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja (ZGO-1-UPB1, 24. člen).

Zakon ne določa, da bi bila zoper odločbo ministrstva, izdano o zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja za objekt državnega pomena, dopustna pritožba. Pritožbo namreč dopušča samo zoper odločbe, ki jih izda v zvezi z zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja upravna enota. Glede na določbo tretjega odstavka 13. člena in določbo 224. člena ZUP so torej odločbe ministrstva o zahtevah za izdajo gradbenega dovoljenja dokončne (Breznik, 2005, str. 88).

Gradbene predpise izdaja minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, pri čemer lahko te predpise pripravi samostojno, lahko pa tudi na tak način, da mu pristojni resorni minister, v katero delovno področje sodi posamezna vrsta stavb

¹¹ Zadnja sprememba Zakona o graditvi objektov je bila sprejeta 17.12.2007, veljati pa je začela 3 mesece kasneje, torej v marcu leta 2008.

oziroma delovno področje, pomembno za graditev takšne vrste stavbe, posreduje popoln predlog takšnega predpisa.

Opređeljuje se torej področje dela. Za odločanje v upravnih stvareh se ta pristojnost določa s predpisi, ki urejajo posamezno upravno področje (materialni predpisi) ali določajo organizacijsko in dnevno področje posameznega organa (organizacijski predpisi). Posebej pa ZUP¹² določa stvarno pristojnost organov državne uprave in organov lokalnih skupnosti. ZUP določa pristojnost državnih organov upravnih organov za odločanje v upravnih stvareh takole:

- za odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji so stvarno pristojne upravne enote¹³, če zakon ne določa drugače;
- na drugi stopnji odločajo v upravnih stvareh iz državne pristojnosti stvarno pristojna ministrstva¹⁴, če zakon ne določa drugače (če je na ministrstvu za določeno upravno področje ustanovljen organ v sestavi, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je na prvi stopnji izdala upravna enota, organ v sestavi. Organizacija in delovno področje ministrstev sta urejena v Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev.

Stvarno pristojnost organov, ki odločajo v upravnih stvareh kot nosilci javnih pooblastil, je ravno tako predpisana z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo posamezna področja. V ZUP (232. člen) pa je določeno, da o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal nosilec javnega pooblastila, odloča organ, določen z zakonom (npr.: župan o pritožbah, zoper odločbe organizacije, ki ji je javno pooblastilo podelila občina). Če zakon ne določa, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, odloča o njej stvarno pristojno ministrstvo (ZUP-UPB2, 232. člen).

Funkcionalna pristojnost je opredelitev stvarne pristojnosti na podlagi posameznih področnih zakonov in na njihovi podlagi izdanih predpisov.

4.2 KRAJEVNA PRISTOJNOST

Krajevna pristojnost pove, na katerem območju (teritoriju) sme oziroma mora posamezni organ delovati oziroma odločati in opravljati druge predpisane naloge (Grafenauer, 2001, str. 57).

Sam ZUP vsebuje določilo¹⁵, da se krajevna pristojno določa po predpisih o teritorialni organizaciji državne uprave, po predpisih o teritoriju občin, mestnih občin

¹² 16. in 17. člen ZUP-UPB2.

¹³ Upravne enote so določene z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji – Ur. l. RS, št. 75/94, 8/96.

¹⁴ Če zakon ne določa organa, prisojnega za odločanje o pritožbi, odloča o pritožbi ministrstvo, pristojno za ustrezno področje.

¹⁵ V drugem odstavku 15. člena.

in pokrajin ter po predpisih o organizaciji posameznih organov. V 19. členu ZUP pa je določeno:

- da stvarno pristojno ministrstvo odloča o upravnih stvareh na območju celotne države;
- da organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, odločajo v upravnih stvareh na območju, za katero so organizirani;
- da organi lokalnih skupnosti odločajo v upravnih stvareh na območju lokalne skupnosti.

Krajevno pristojnost za odločanje v upravnih stvareh na drugih upravnih področjih (ki ne spadajo v delovno področje občin in upravnih enot) določajo zakoni in podzakonski predpisi, ki urejajo posamezna področja (ZUP-UPB2, 15. člen).

ZUP v 20. členu določa, da se krajevna pristojnost v mejah predpisov, ki urejajo teritorialno organizacijo državne uprave, in predpisov, ki določajo območja občin, ter drugih predpisov o organizaciji posameznih organov določa po naslednjih pravilih:

- v stvareh, ki se nanašajo na nepremičnine – po kraju, kjer ta leži;
- v stvareh, ki se nanašajo na dejavnost državnih organov, organov lokalnih skupnosti in pravnih oseb – po njihovem sedežu;
- v stvareh, ki se nanašajo na dejavnost njihovih enot – po sedežu enote;
- v stvareh, ki se nanašajo na poklicno dejavnost posameznikov, ki se opravlja v določenem kraju – po kraju, kjer se dejavnost pretežno opravlja oziroma kjer naj bi se pretežno opravljala;
- v drugih stvareh – po stalnem prebivališču stranke (če stranka nima stalnega prebivališča v državi, se določi krajevna pristojnost po njenem začasnem prebivališču, v državi, če niti tega nima, pa po njenem zadnjem stalnem oziroma začasnem prebivališču v državi);
- v stvareh, ki se nanašajo na vodno ali zračno plovilo, ki se vpisuje v poseben vpisnik, in v stvareh, za katere je nastal povod za postopek na tovrstnem vodnem ali zračnem plovilu – po sedežu organa, pri katerem se vodi vpisnik, v katerega je vpisano vodno oziroma zračno plovilo, ki je sicer pristojen za upravno stvar (ZUP-UPB2, 20. člen).

Če se krajevna pristojnost ne da določiti po navedenih določbah, se določi po kraju, kjer je nastal povod za postopek. Če pa bi prišlo do steka pristojnosti, kar pomeni, da bi bila po navedenih določbah hkrati krajevno pristojna dva ali več stvarno pristojnih organov, je pristojen tisti organ, ki je prvi začel postopek. Krajevno pristojni organi se lahko sporazumejo, kateri od njih bo vodil postopek, ne glede na to pa mora vsak krajevno pristojni organ opraviti na svojem območju tista dejanja postopka, ki jih ni mogoče odlagati (Grafenauer, 2001, str. 58).

Krajevna pristojnost je odvisna oziroma se določa na podlagi predpisov o teritorialni organizaciji državne uprave ter na podlagi predpisov o organizaciji posameznih organov. Za odločanje na prvi stopnji o zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, je krajevno pristojna upravna enota, na območju katere se obravnava nepremičnina nahaja (Jerovšek, Kovač, 2007, str. 233).

4.3 PREPOVED PREVZEMA IN PRENOSA PRISTOJNOSTI

V upravnem postopku praviloma ni dovoljen (razen, če zakon izrecno določi drugače) prevzem in tudi ne prenos pristojnosti med organi. Velja načelo izključne pristojnosti, kar pomeni, da je za vsako stvar pristojen samo en organ, da je pristojnost določena z zakonom in da velja prepoved prevzema in prenosa pristojnosti med organi. O prevzemu (devoluciji) pristojnosti sicer govorimo, kadar organ prevzame vodenje postopka in odločanje o posamezni upravni stvari, za katero je pristojen drugi organ, prenos (delegacija) pristojnosti pa pomeni pravico organa, da prenese svojo pristojnost na drug organ. Po ZUP niti stranke niti organi ne morejo oziroma ne smejo z medsebojnim dogovorom spremeniti stvarne in krajevne pristojnosti v posameznih upravnih stvareh.

V ZUP¹⁶ je določeno, da noben organ ne more prevzeti posamezne upravne stvari iz pristojnosti drugega organa in je rešiti sam, razen če zakon tako določa (če je torej za to dano izrecno zakonsko pooblastilo) in če so izpolnjeni v zakonu predpisani pogoji. Sam ZUP pa posebej dovoljuje (predpisuje) prevzem pristojnosti v dveh primerih:

1. 18. člen ZUP pravi, da lahko organ druge stopnje, ki je pristojen za nadzorstvo nad delom organa prve stopnje (po predhodnem opozorilu predstojnika organa prve stopnje in določitvi roka za izdajo odločbe), prevzame upravno stvar v reševanje, če prvostopenjski organ ne rešuje upravnih stvari pravočasno. Organ druge stopnje pa to mora storiti, če bi sicer utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje;
2. v primeru, ki ga v teoriji opredeljujejo kot molk uprave oziroma molk organa. Če pristojni organ, zoper odločbo, katerega je pritožba dovoljena, ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku (čim prej, najpozneje pa v enem oziroma dveh mesecih – odvisno od tega, ali gre za odločanje po skrajšanem ali po posebnem ugotovitvenem postopku), ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevk zavržen. Prevzem pristojnosti v tem primeru je torej vezan na pritožbo, ki jo vloži stranka (ZUP-UPB2, 18. člen).

Gre za prenos nalog in pristojnosti tudi v drugih primerih, pri katerih pa gre za pravno in dejansko drugačno pravno stanje, saj o tem ne odločajo (upravni) organi sami, temveč zakonodajalec z zakonom. Tako lahko država¹⁷ z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost (po njenem predhodnem soglasju) opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva (URS, 140. člen).

¹⁶ 18. člen ZUP-1-UPB1.

¹⁷ Po 140. členu Ustave Republike Slovenije.

V 121. členu ustave pa je določeno, da lahko z zakonom lokalne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javna pooblastila za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Pri teh prenosih izvajanja nalog torej ne gre za prenos pristojnosti, kot ga opredeljuje ZUP v zvezi z vodenjem in odločanjem v konkretnih upravnih postopkih (URS, 121. člen).

4.3 SPREMEMBA PRISTOJNOSTI MED POSTOPKOM

Včasih se med postopkom zgodi, da se pristojnosti med postopkom spremeni (npr. stranka spremeni prebivališče, ali pa začne veljati predpis, ki na novo ureja ali drugače določa pravila stvarne pristojnosti). Ob spremembi krajevne pristojnosti med postopkom ostane še naprej pristojen organ, ki je kot krajevno pristojen začel postopek (ustalitev pristojnosti). Ta organ pa lahko zadevo odstopi organu, ki je postal krajevno pristojen po novih okoliščinah, če se s tem znatno olajša postopek, zlasti za stranko. Če zakon ne določa drugače (praviloma je to v zakonih urejeno v predhodnih in končnih določbah), ostane organ, ki je kot stvarno pristojen začel postopek, pristojen tudi tedaj, ko se med postopkom spremeni zakon tako, da določa za odločanje v upravni stvari stvarno pristojnost drugega organa.

Sicer pa ZUP v 23. členu določa, da mora vsak organ po uradni dolžnosti med postopkom ves čas paziti na svojo stvarno in krajevno pristojnost. Zakon o upravnem postopku v 65. členu določa, kako postopa organ tedaj, ko ni pristojen. Če želi vložnik dati vlogo pri nepristojnemu organu, ga mora uradna oseba na to opozoriti in ga napotiti k pristojnemu organu, če pa vložnik kljub temu vztraja, mora vlogo sprejeti, vendar pa tako vlogo organ s sklepom zavrže zaradi nepristojnosti. Če pa pride vloga po pošti, jo organ brez odlašanja pošlje pristojnemu organu oziroma sodišču in to sporoči stranki, če pa ne more ugotoviti, kateri organ je za vlogo pristojen, izda brez odlašanja sklep, s katerim zavrže vlogo zaradi nepristojnosti, in ga takoj pošlje stranki (ZUP-UPB2, 23. člen).

Če je nepristojni organ opravil kakšno dejanje postopka preudari pristojni organ, ki mu je stvar odstopljena, ali je treba katero od teh dejanj ponoviti. Organ, ki je opravil taka dejanja, mora pristojnemu organu odstopiti spise o teh dejanjih (Grafenauer, 2001, str. 60).

Vsak organ opravlja delo v mejah svojega območja, to je območja svoje krajevne pristojnosti. Izven tega območja pa lahko opravlja dejanja le izjemoma, in sicer, če bi bilo nevarno odlašati z uradnim dejanjem, ki bi ga bilo treba opraviti zunaj območja organa. To pa mora organ takoj sporočiti organu, na katerega območju je dejanje opravil.

4.4 SPOR O PRISTOJNOSTI

Včasih pride med dvema ali več organi do spora, kateri organ je pristojen za odločanje v konkretni in posamezni upravni stvari. V takem primeru govorimo o sporu o pristojnosti. Spor o pristojnosti je torej spor o tem, kateri organ naj odloča o konkretni zadevi. Spor o pristojnosti je lahko:

- pozitiven - kadar si dvoje ali več organov lasti pristojnost v neki upravni stvari;
- negativen – kadar dvoje ali več organov odklanja pristojnost v neki upravni stvari (ZUP-UPB2, 27. člen).

Spor o pristojnosti je potrebno razrešiti čim hitreje, pri čemer velja splošno pravilo, da o konkretnem sporu odloči organ, ki je v določenem pregledu skupen in (po položaju) nad obema organoma, ki sta v sporu. ZUP vsebuje določila o tem, kateri organi odločajo v sporih o pristojnosti, in sicer je za spore med upravnimi enotami pristojno Ministrstvo, pristojno za upravo (to je po veljavni organizaciji ministrstvo za notranje zadeve).

Predlog za odločanje v sporu o pristojnosti poda organ, ki se je zadnji izrekel, da ni pristojen, oziroma organ, ki meni, da je drugi organ prevzel njegovo pristojnost. Predlog pa lahko poda tudi stranka. O sporu se odloči s sklepom. Stranka ne more vložiti posebne pritožbe, lahko pa začne upravni spor, razen če je v sporu odločilo upravno sodišče. Po 27. členu ZUP pa spor o pristojnosti ni dopusten v primeru steka pristojnosti (če sta po pravilih za določanje pristojnosti hkrati krajevno pristojna dva ali več organov, ostane pristojen tisti organ, ki je prvi začel postopek) in v primeru, ko so se med postopkom spremenile okoliščine, ki vplivajo na določitev pristojnosti (organ, ki je začel postopek, ostane v takem primeru še naprej pristojen, lahko pa odstopi zadevo organu, ki je pristojen po novih okoliščinah, zlasti če se s tem znatno olajša postopek za stranko) (Grafenauer, 2001, str. 62).

5 STRANKE V POSTOPKU

Ustava Republike Slovenije v 21. členu določa, da so državni organi dolžni zagotavljati pravico do varstva človekovega dostojanstva v vseh pravnih, torej tudi v upravnih postopkih. V 22. členu pa je določeno, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (URS, 21. člen).

Ta pravica zagotavlja posamezniku, da je pri obravnavanju njegovih pravic ali obveznosti s strani upravnih organov razumljen in spoštovan kot subjekt postopka, ki lahko stalno spremlja procesno dogajanje ter s svojo voljo pomembno vpliva na sam potek postopka. Le na ta način posameznik ni degradiran na objekt uporabe državne oblasti, ki bi bil brez učinkovitega sredstva za varstvo lastnega položaja prepuščen absolutistični »milosti« vsakokratnega oblastnika (Kerševan, 2005, str. 8).

ZUP opredeljuje pojem stranke v procesnem smislu, ZGO-1 pa kot posebni predpis določa, kdo in kakšno pravico ali obveznost ali kakšno neposredno pravno korist ima v konkretni stvari.

V upravnem postopku sodeluje več oseb oziroma udeležencev, ki jih lahko razvrstimo na:

- nujne udeležence, to sta organ, ki rešuje zadevo in stranka, in
- druge udeležence – to so priče, izvedenci, tolmači, lastnik listine ipd.¹⁸

Stranka mora imeti tri pravno pomembne lastnosti, da lahko nastopa v postopku in sicer:

1. Sposobnost biti stranka – to pomeni, sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Ta sposobnost se v glavnem pokriva s pravno sposobnostjo – to je sposobnostjo pravnih subjektov, da so lahko nosilci pravic in obveznosti ter dolžnosti – ki jo imajo fizične in pravne osebe. Fizična oseba pridobi pravno sposobnost z rojstvom in jo ima do smrti. Pravne osebe – s pravnimi akti ustvarjeni pravni subjekti pa pridobijo pravno sposobnost na podlagi pravnega akta, s katerim se določijo njihov namen, sredstva, način delovanja itd.
2. Procesna sposobnost – sposobnost stranke, da samostojno nastopa in opravlja dejanja v upravnem postopku. Kar pomeni, zmožnost osebe, da samostojno opravlja dejanja v postopku tako, da imajo z zakonom določen učinek pravno veljavnih procesnih dejanj. Pri procesnih dejanjih lahko sodelujejo le fizične osebe. Ti postanejo pravni subjekti z rojstvom, vendar še nekaj časa nato niso sposobni sami presojeti pomena in posledic svojih dejanj, to pomeni, da

¹⁸ V teoriji druge udeležence delijo na morebitne in slučajne.

nimajo poslovne (opravilne, procesne) sposobnosti. Fizične osebe jo pridobijo s polnoletnostjo, prej pa le oseba, ki je sklenila zakonsko zvezo in mladoletnik, ki je postal roditelj. Razen, če jim je z odločbo sodišča ta sposobnost odvzeta.

3. Stvarna legitimacija¹⁹ pomeni upravičenost fizične ali pravne osebe, da nastopa v neki upravni zadevi kot stranka (Grafenauer, 2001, str. 71).

5.1 INVESTITOR

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo se lahko začne postopek ali zoper katero teče postopek. Po določbah ZGO-1 je to investitor (ZGO-1-UPB1, 27. člen). Pravico, da sodeluje v postopku ima tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec). Pravna korist je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist²⁰ (ZUP-UPB2, 43. člen).

Investitor je lahko pravna ali fizična oseba, ki gradnjo objekta naroči ali jo sam izvaja. Lahko se odloči za pooblaščenca, ki ga v mejah danega pooblastila zastopa v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja. Dejanja pooblaščenca, ki so v mejah danega pooblastila imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravil investitor sam (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 232).

5.2 ZASTOPANJE INVESTITORJA

ZGO-1 v 62. členu pravi, da je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, lahko samo investitor (ZGO-1-UPB1, 62. člen).

Če stranka ni procesno sposobna, mora v postopku namesto nje opravljati dejanja njen zastopnik, zastopnika (pooblaščenca) pa lahko ima tudi stranka, ki je sicer procesno sposobna (ZUP-UPB2, 46. člen).

Dejanja v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki jih opravi pooblaščenec v mejah pooblastila, imajo enak pravi učinek, kot če bi jih opravil investitor sam.

Zastopnike lahko definiramo kot osebe, ki imajo pravico, da namesto stranke (v imenu stranke in na njen račun) opravljajo dejanja v upravnem postopku, opravljena dejanja zastopnika pa imajo enak učinek, kot če bi jih stranka opravila sama (ZUP-UPB2, 47. člen).

¹⁹ Legitimatío ad causam – če upravni organ stranke ne pozove, naj izkaže svoj pravni interes, s tem krši pravila postopka (68. člen ZUP-UPB2), ki bi morala vplivati na pravilno odločitev v stvari.

²⁰ ZUP-UPB2, 43. člen, prvi in drugi odstavek.

Projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja sestavi projektant, ker investitor ni strokovno podkovan. Dejavnost projektiranja sme opravljati pravna ali fizična oseba, ki ima kot gospodarska družba ali zadruga v sodni register vpisano dejavnost projektiranja oziroma ima kot samostojni podjetnik posameznik takšno dejavnost priglašeno pri pristojni davčni upravi. Ne glede na to sme opravljati dejavnost projektiranja tudi posameznik, ki izpolnjuje s tem zakonom predpisane pogoje za odgovornega projektanta, če poleg pogojev, določenih z delovno – pravnimi in drugimi predpisi izpolnjuje še pogoj, da ima v skladu z določbami tega zakona pridobljeno licenco za samostojno opravljanje arhitekturnega oziroma krajinsko-arhitekturnega projektiranja (ZGO-1-UPB1, 28. člen).

Projektant lahko nastopa v več vlogah, ne samo kot pogodbeni partner (izvajalec) investitorja, temveč tudi kot strankin pooblaščenec, če tako določa pogodba med investitorjem in projektantom. Pri tem je treba upoštevati pravila ZUP glede pooblaščenca, od pooblastila, vlaganja vlog, vročanja, navajanja zastopstva v uvodu odločbe itd. Čeprav projektant ne bi bil strankin pooblaščenec, mora v vsakem primeru izpolnjevati zakonske pogoje za svoje delovanje kot tak. Osnovna naloga projektanta je seveda priprava projektne dokumentacije (Kovač, 2005, str. 4).

5.3 STRANSKI UDELEŽENCI V POSTOPKU IZDAJE GRADBENEGA DOVOLJENJA

Iz definicije, da je stranka oseba, na katero se začne postopek, zoper katero se vodi postopek, oziroma oseba, ki se ima zaradi zavarovanja svojih pravic in pravnih koristi pravico udeleževati postopka, izhaja, da lahko stranke razvrstimo v eno naslednjih skupin:

- na zahtevo katere se uvede postopek – to je aktivna stranka (npr.: oseba, ki zaprosi za izdajo gradbenega dovoljenja, uporabnega dovoljenja itd.);
- zoper katero teče postopek – to je pasivna stranka (npr.: ko se uvede postopek po uradni dolžnosti, kot npr. pri inšpekcijskem pregledu itd.);
- ki ima pravico udeleževati se upravnega postopka zaradi varstva svojih pravic ali pravnih koristi – to je stranski udeleženec oziroma intervenient (npr. sosed tistega, ki prosi za izdajo gradbenega dovoljenja itd.).

Projektant v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikaže območje za določitev strank, ki se določi glede na vrsto objekta, glede na njegovo zahtevnost, velikost in druge značilnosti (ZGO-1-UPB1, 49a. člen).

Stranski udeleženci so lahko:

- lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah, ki jih na podlagi vplivnega območja objekta, prikazanega z mejo, v projektih za gradbeno dovoljenje določi pristojni organ za gradbene zadeve;

- lastniki zemljišč²¹, na katerih je predvidena dovozna cesta in na katerih so predvideni komunalni priključki, prikazani v projektih za gradbeno dovoljenje, ter imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah;
- drugi subjekti, če tako določa zakon (etažni lastniki večstanovanjske stavbe, kadar gre za poseg v skupne prostore te stavbe itd.) (Jerovšek, 2008, str. 165).

Glede priznanja položaja stranke v postopku obstaja dokaj obsežna sodna praksa in kar nekaj polemik o samem vplivnem območju. Zakon o graditvi objektov v 49. členu določa, da projektant v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikaže območje za določitev strank, ki se določi glede na vrsto objekta, glede na njegovo zahtevnost, velikost in druge značilnosti. Vlada pa z uredbo predpiše podrobnejša merila za izračun in prikaz območja za določitev strank. Lahko se zgodi, da projektant pri določitvi vplivnega območja, ne vključi nekoga, ki bi po zakonu moral imeti status stranke v postopku. Zato ZUP v 44. členu določa, da mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katere pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. V primeru, da je vplivno območje objekta v izvedeniškem mnenju prikazano bistveno drugače kot v PGD²², uradna oseba lahko deluje po 3. odstavku 142. člena ZUP in razpiše posebno obravnavo ter na njej izvaja tudi dokaze z izvedenci²³ (ZUP-UPB2, 142. člen, 3. odstavek).

ZUP posebej obravnava primere, ko zahteva med postopkom vstop v postopek z lastnostjo stranke nekdo, ki do takrat ni bil stranka.²⁴ O tej zahtevi se nemudoma obvestijo druge stranke, po preizkusu izpolnjevanja pogojev pa izda uradna oseba o vstopu v postopek sklep, zoper katerega je dovoljena posebna pritožba. Če se torej v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja pojavi oseba, ki zahteva vključitev v postopek na podlagi 64. člena ZGO-1, in upravni organ na to zahtevo izda sklep o zavrnitvi zahteve za udeležbo v postopku ter je zoper takšen sklep podana pritožba, potem pritožba skladno s 142. členom ZUP zadrži izvršitev sklepa (ZGO-1-UPB1, 64. člen, ZUP-UPB2, 142. člen). Zadržana izvršitev sklepa pomeni, da se ne sme izdati gradbenega dovoljenja, dokler ni odločeno o pritožbi zoper sklep o nepriznanju statusa stranke. Gre za izjemo od pravila, po katerem skladno z 258. členom ZUP pritožba zoper sklep praviloma ne zadrži njegove izvršitve (ZUP-UPB2, 258. člen).

Stranski udeleženci so torej tisti lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na teh nepremičninah, ki se nahajajo znotraj vplivnega območja nameravane gradnje (ZGO-1-UPB1, 64. člen).

²¹ Po novi spremembi zakona (veljati je začel marca 2008) je črtano »izven gradbene parcele«, saj se s spremembo zakona precej spremeni določba vplivnega območja.

²² PGD - projektna dokumentacija za gradbeno dovoljenje.

²³ 189. člen ZUP: Če je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva, ki je pomembno za rešitev zadeve, potrebno strokovno znanje, s katerim uradna oseba, ki vodi postopek, ne razpolaga, se opravi dokaz z izvedenci.

²⁴ ZUP-UPB2, 142. člen.

Vplivno območje je območje objekta, ki predstavlja tridimenzionirani prostor ob, nad in pod načrtovanim objektom, v katerem je ob upoštevanju gradbenih predpisov in pogojev za gradnjo predvidena dopustna emisija snovi ali energije iz objekta v okolje in drugi vplivi objekta na okolico²⁵ (ZGO-1-UPB1, 2. člen).

Prikaz vplivnega območja objekta pa ni potrebno izdelati v posebnem delu projektov za gradbeno dovoljenje za objekt, ki leži na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom (državni ali občinski), ki je bil sprejet na podlagi ZUreP-1.

Prikaz vplivnega območja objekta služi upravnemu organu za presojo vprašanja, kdo naj poleg investitorja sodeluje kot stranka v postopku.

Vplivno območje objekta se prikaže v obsegu in na način, ki je določen v projektnem pravilniku. Določi se na podlagi poprej ugotovljenih pričakovanih vplivov na okolico, potrebno pa ga je prikazati kot vplivno območje v času gradnje oziroma izvajanja del in vplivno območje objekta, ko bo objekt v uporabi oziroma obratovanju. Pričakovani vplivi gradnje posameznega objekta, ki so povezani z izpolnjenostjo zahtev nepremičnin v okolici so: vplivi na njihovo mehansko odpornost in stabilnost, na varnost pred požarom, higiensko in zdravstveno zaščito in varstvo okolice, varnost pri uporabi itd. (Androjna, 2006, str. 156).

Tudi občina je stranska udeleženka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za komunalne objekte zato, ker je v skladu ZGO-1 odgovorna za komunalno opremljanje zemljišč. Če nameravana gradnja ni v skladu z zazidalnim načrtom, za objekt ne more pridobiti gradbenega dovoljenja. Občina, na območju katere leži nameravana gradnja, mora najpozneje v osmih dneh po prejemu obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priglasiti svojo udeležbo pristojnemu organu za gradbene zadeve. Če svoje udeležbe ne priglasijo v predpisanem roku, se šteje, da se je odpovedala pravici sodelovati kot stranka v postopku (Jerovšek, 2008, str. 166).

Določbe, ki obravnavajo položaj stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, imajo resda pozitiven učinek na dolžino postopka, a le kratkoročno. Če spregledane osebe ne vložijo pritožbe ali ne uporabijo drugega izrednega pravnega sredstva, uveljavljajo svoje pravice in pravne koristi v dolgotrajnih in dragih sodnih postopkih. Tako se precejšen del problematike gradnje, ki naj bi jo reševali upravni organi prenese celo na pravdna sodišča.

²⁵ Po ZGO-1-UPB1, 2. člen.

6 FAZE POSTOPKA

ZUP ureja vsa procesna vprašanja, po katerih ravnajo stranke in organi in se uporablja na vseh upravnih področjih.

Ureja:

- začetek in uvedbo postopka;
- ugotovitveni postopek;
- dokazni postopek in izdajo odločbe;
- pritožbeni postopek;
- postopek z izrednimi pravnimi sredstvi in izvršba (ZUP-UPB2, 125. – 281. člen).

6.1 ZAČETEK POSTOPKA

Postopek se lahko začne oziroma uvede po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. V prvem primeru organ sam presoja ali je treba uvesti upravni postopek, v drugem pa mora za to biti podan predlog oziroma zahteva stranke. Po ZUP upravni postopek uvede stvarno in krajevno pristojni organ:

- na zahtevo stranke, in sicer:
 - če je po določilih zakona potrebna zahteva stranke – največkrat zakon določa, da se lahko uvede upravni postopek le na zahtevo stranke, ki jo tudi opredeli – npr. gradbenemu dovoljenju,
 - če je po naravi stvari za postopek potrebna zahteva stranke, ker gre za njene zasebne interese. Upravni postopek se torej uvede na zahtevo stranke, če to zahtevajo pravni predpisi, ali če to zahteva narava stvari;
- po uradni dolžnosti, in sicer:
 - če zakon ali drugi na zakonu temelječ predpis tako določa,
 - v primerih, ko pristojni organ ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje začeti upravni postopke zaradi varstva javnih koristi (sanitarni ukrepi za zavarovanje zdravja ljudi itd.) (ZUP-UPB2, 125. – 127. člen).

Po uradni dolžnosti se upravni postopek začne, ko pristojni organ opravi v ta namen kakršnokoli dejanje. Na zahtevo stranke pa je upravni postopek začel z dnem vložitve zahtevka stranke pod pogojem, da organ vloge ni zavrgel, ker niso podane v 129. členu ZUP predpisane procesne predpostavke. In sicer ta člen pravi:

Organ najprej preizkusi zahtevo in jo s sklepom zavrže:

1. če stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva;
2. če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka;

3. če zahteva ni bila vložena v predpisanem roku;
4. če se o isti upravni zadevi že vodi upravni ali sodni postopek, ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevek, ni spremenilo.

Organ lahko zavrže zahtevo tudi kadarkoli med postopkom do izdaje odločbe, če so podani razlogi iz prejšnjega odstavka tega člena.

Zoper sklep, s katerim organ zavrže zahtevo, je dovoljena pritožba (ZUP-UPB2, 129. člen).

Upravni postopek, zahteva za pridobitev gradbenega dovoljenja se ne prične sam po sebi, temveč je za njegovo uvedbo vedno potrebna iniciativa. Določba 125. člena ZUP določa, da se upravni postopek lahko začne in tudi teče na eni izmed dveh dopustnih pravnih podlag, in sicer po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Obstoj ene ali druge vrste pravne podlage je nujen, sicer zakonita uvedba in vodenje upravnega postopka nista možni (Kavčič, 2003, str. 11).

Investitor vloži zahtevo za gradbeno dovoljenje pri pristojnem upravnem organu. Obravnavani 54. člen sicer ni formuliran tako, da bi iz njega lahko sklepali, da se postopek za izdajo gradbenega dovoljenja lahko začne samo na zahtevo določene osebe, ne pa tudi po uradni dolžnosti, vendar je iz narave upravne stvari, to je gradbenega dovoljenja, in iz pravnih razmerij, ki se navezujejo na graditev objektov, mogoče povzeti, da zakon dopušča izdajo gradbenega dovoljenja le na zahtevo stranke, ne pa tudi po uradni dolžnosti (Breznik in Duhovnik, 2005, str. 135).

Če se zahteva nanaša na objekt, ki ni in tudi ne bo postal objekt državnega pomena (stanovanjska stavba) je za to krajevno pristojna upravna enota, na območju katere leži nepremičnina, ki je predmet zahteve. Če pa gre za objekt državnega pomena ali za objekt, ki bi se z gradnjo spremenil tako, da bi po izvedeni gradnji ustrezal kriterijem za objekt državnega pomena, je pristojni organ Ministrstvo za okolje in prostor (ZGO-1-UPB1, 10. člen).

6.2 ZAHTEVKI STRANK

Vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja stranka lahko vloži:

- v pisni obliki – pisna vloga je vloga, ki je napisana ali natisnjena in lastnoročno podpisana (fizična oblika), ali vloga, ki je v elektronski obliki in je podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom, na predpisanem ali drugače pripravljenem obrazcu. Obrazci se razlikujejo glede na velikost objekta (klasifikacija objekta).

ZUP v 66. členu določa, da mora vloga biti razumljiva in mora obsegati vse, kar je treba, da se lahko obravnava. Predvsem mora obsegati: navedbo organa, kateremu

se pošilja, zadeva, katere se tiče, zahtevkov oziroma predlog, navedbo o tem, kdo je morebitni zastopnik ali pooblaščenec, osebno ime vlagatelja, prebivališče (naslov) itd. (ZUP-UPB2, 66. člen). Ne glede na določbe področnih zakonov in podzakonskih predpisov vlogi ni potrebno prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil. Organ v tem primeru ravna po 139. členu ZUP. Če stranka v skladu z zakonom izjavi, da prepoveduje organu, da si po uradni dolžnosti pridobi njene osebne podatke iz uradnih evidenc oziroma da želi te podatke pridobiti sama, se vloga šteje za popolno, ko so priložena dokazila, ki jih zahteva predpis (ZUP-UPB2, 139. člen).

Če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Organ mora v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti vložniku rok, v katerem jo mora popraviti (ZUP-UPB2, 67. člen, 1. odstavek).

6.3 UGOTOVITVENI POSTOPEK

Namen ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni stvari, in strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. To se lahko opravi v skrajšanem postopku ali pa v posebnem ugotovitvenem postopku (Grafenauer, 2001, str. 131).

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.

V okviru posebej poudarjajo še nekatera načela, kot so:

- preiskovalno (inkvizicijsko) načelo (po katerem je zbiranje dokaznega gradiva, na katerem mora temeljiti odločba, naloga uradne osebe, ki vodi postopke) in razpravno (dispozicijsko) načelo (po katerem sme tudi stranka navajati dejstva, dopolnjevati trditve, izpodbijati dokaze...). Poleg jasno izražene inkvizicijskega načela, ki zahteva od stranke, da po uradni dolžnosti ugotovi dejansko stanje stvari, pa so v ZUP predpisane tudi določene obveznosti za stranko, zato lahko rečemo, da se načeli v tem delu postopka smiselno dopolnjujeta;
- načelo ustnosti (pomeni vzpostavitev neposrednega odnosa med organom, stranko in drugimi udeleženci, omogoča pa hitro razjasnitev nejasnosti; to načelo pride posebej do izraza pri ustni obravnavi) in načelo pisnosti (po katerem je treba dati posameznim dejanjem postopka pisno obliko²⁶). Tudi ti načeli se medsebojno dopolnjujeta;

²⁶ Nezakonita je upravna odločba, če se v njej organ glede pravno pomembne okoliščine sklicuje na dokaz, ki ga v upravnih spisih ni.

- načelo neposrednosti (obstaja, če izda odločbo uradna oseba, ki je izvedla ugotovitveni postopek – zaslišanje prič, presojo dokazov...) in načelo posrednosti (ko ne odloči oseba, ki je postopek vodila).
- načelo koncentracije, po katerem naj bi se dejstva dognala in s tem rešila zadevo v enem (čim manj) dejanju postopka – npr. na eni ustni obravnavi (primeroma je mogoče navesti, da je to načelo pri nekaterih postopkih – npr. izdaje gradbenega dovoljenja – v nekaterih evropskih državah v praksi bolj poudarjeno kot pri nas);
- načelo javnosti, ki ga je mogoče razumeti v smislu splošne javnosti, da lahko vsakdo prisostvuje dejanjem postopka (npr. ustni obravnavi), in v smislu javnosti za stranko, kar sicer zagotavljata načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi in načelo zaslišanja stranke (Grafenauer, 2001, str. 132).

6.3.1 Skrajšani ugotovitveni postopek

ZUP pozna skrajšani ugotovitveni postopek za katerega v 144. členu ugotavlja:

Organ lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o zadevi:

1. če se da dejansko stanje ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana;
2. če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi;
3. če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev ali okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo, in so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi;
4. 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. Nujni ukrepi so podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti, torej kršenje javne koristi.

Če se da dejansko stanje ugotoviti na podlagi dejstev in dokaz, ki jih predloži ali navede stranka ni potrebno zaslišati stranke (ZUP-UPB2, 144. člen).

Značilnost skrajšanega postopka je torej, da v postopku ni stranskih udeležencev, da se ne zaslišujejo priče, izvedenci, ne opravljajo ogledi, pridobivajo soglasja in da se ne izvede glavne obravnave (Jerovšek, 2008, str. 169).

Tipičen primer skrajšanega ugotovitvenega postopka je »postopek izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta« po ZGO-1. 74. c člen Zakona o graditvi objektov je dober primer skrajšanega ugotovitvenega postopka, saj v svojem členu navaja vse bistvene lastnosti omenjenega postopka po določilih ZUP-a in sicer:

Pristojni upravni organ za gradbene zadeve izda gradbeno dovoljenje za gradnjo nezahtevnega objekta na predpisanem obrazcu, katerega vsebino in obliko določi minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, če ugotovi, da:

- so izpolnjeni pogoji, določeni v predpisu iz drugega odstavka 8. člena tega zakona, glede na dopustne velikosti objekta, načina rabe objekta in načina gradnje objekta ter drugi pogoji za gradnjo nezahtevnih objektov,
- je nameravana gradnja skladna s prostorskim aktom,
- da so pridobljena vsa predpisana soglasja in
- da ima investitor pravico graditi.

Gradbeno dovoljenje za gradnjo nezahtevnega objekta se izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku (ZGO-1-UPB1, 74. c člen).

Investitor lahko zahteva, da pristojni upravni organ izda gradbeno dovoljenje v skrajšanem ugotovitvenem postopku tudi za gradnjo manj zahtevnega objekta, ki je predviden na območju, ki se ureja z občinskim prostorskim načrtom, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- da je predmet gradbenega dovoljenja stanovanjska stavba, ki ima pritličje in največ tri nadstropja z mansardo;
- da območje za določitev strank ne sega preko meje parcel, na katerih je predvidena nameravana gradnja;
- da iz prikaza komunalnih priključkov in dostopa v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja izhaja, da ti priključki ne potekajo po sosednjih zemljiščih (Jerovšek, 2008, str. 169).

Pri tem členu (61. člen, ZGO-1-UPB1) je po novi spremembi zakona, ki je bil sprejet 17. decembra 2007, veljati pa je začel tri mesece kasneje, kar nekaj sprememb. Črtale so se četrta, peta in šesta točka tega zakona, ki se nanašajo na vplivno območje nameravane gradnje.

Na območjih, ki se urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, se gradbena dovoljenja izdajajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku, razen če poseben zakon za določeno vrsto objekta (kot za nezahtevne objekte) izrecno ne določa drugače. Na drugih območjih se gradbena dovoljenja izdajajo v posebnem ugotovitvenem postopku²⁷ (ZGO-1-UPB1, 60. člen).

V skrajšanem ugotovitvenem postopku se lahko izda gradbeno dovoljenje tudi za rekonstrukcijo stanovanjske stavbe ali za spremembo namembnosti, če investitor zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja priloži notarsko overjena soglasja takšnega števila etažnih lastnikov, kot ga določajo predpisi o stanovanjskih razmerjih, da se strinjajo z nameravano gradnjo, kot je razvidna iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma če takšni lastniki dajo takšno izjavo na zapisnik pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve (ZGO-1-UPB-1, 62. člen).

²⁷ V tem členu (ZGO-UPB1, 60. člen) se v drugem odstavku po zadnji spremembi črta »ki se urejajo s prostorskim redom«, tako da ta člen dobi precej širši pomen, saj velja za vse gradnje na območjih, ki niso urejena z državnim ali občinskim prostorskim načrtom, kot govori člen pred tem.

6.3.2 Poseben ugotovitveni postopek

Poseben ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za odločitev in je treba opraviti kakšno dejanje v postopkih (npr. zaslišati stranko, priče, opraviti ogled, izvesti dokaze z izvedenci itd.). Potek ugotovitvenega postopka in dokazovanja določa uradna oseba, ki vodi postopek, glede na okoliščine posameznega primera – tako uradna oseba določa oziroma odloča: katera dejanja v postopku naj se opravijo (ogled, izvedensko delo, zaslihanje prič, pridobitev dokazil itd.) in izdaja naloge za njihovo izvršitev; vrstni red oprave dejanj; roke za opravo dejanj, če niso predpisani z zakonom; ali bo opravljena ustna obravnava in zaslihanja; katere dokaze je treba izvesti in s katerimi dokazili idr. (ZUP-UPB2, 145. člen).

Poseben ugotovitveni postopek se izvede za območja, ki se ne urejajo z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom. To pa pomeni, da imajo poleg investitorja pravico udeleževati se postopka še stranski udeleženci po kriteriju za določitev strank in z zakonom že določeni stranski udeleženci (Jerovšek, 2008, str. 169).

V posebnem ugotovitvenem postopku pride posebej do izraza upoštevanje načela zaslihanje stranke, ki se ima pravico udeleževati tega postopka, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (Grafenauer, 2001, str. 136).

Posebni ugotovitveni postopek je torej postopek, ki se ga uporablja v bolj kompleksnih zadevah, zahtevnih objektih, objektih za katere je potrebno uporabno dovoljenje itd.

6.3.3 Ustna obravnava

Ustna obravnava je dejanje postopka, na katerem se pretrese (pretehta) in dožene to, kar je predmet ugotovitvenega postopka. Ustna obravnava pomeni strnitev (koncentracijo) dela oziroma ugotavljanja dejanskega stanja (Grafenauer, 2001, str. 139).

Ustno obravnavo razpiše uradna oseba, po lastnem preudarku ali na predlog stranke. Po ZUP pa mora uradna oseba razpisati ustno obravnavo v naslednjih primerih:

- v stvareh, v katerih je udeleženih dvojje ali več strank z nasprotujočimi si interesi;
- kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence.

Dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev, se lahko ugotovijo tudi drugače, zato ustna obravnava ni vselej potrebna in obvezna.

Ustna obravnava je javna, kar pomeni, da lahko vsakdo prisostvuje temu dejanju postopka. Uradna oseba pa lahko izključi javnost od celotne ali od dela ustne obravnave, kar bi lahko predlagala tudi prizadeta oseba. O izključitvi javnosti se izda sklep, ki mora biti obrazložen in objavljen na oglasni deski organa.

Če predmeta ni mogoče obravnavati na eni obravnavi, jo uradna oseba prekine in čim prej določi, kdaj se bo nadaljevala, ter ukrene vse, kar je predpisano za razpis, navzočim pa ustno sporoči, kdaj in kje se bo obravnava nadaljevala (ZUP-UPB2, 161. člen).

6.4 DOKAZNI POSTOPEK

Dokazovanje pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov. Predmet dokazovanja so dejstva, katerih obstoj je osnova za izdajo odločbe. Namen dokazovanja je, da se uradna oseba prepriča o resničnosti ali neresničnosti dejstev in okoliščin.

V dokaznem postopku so predmet dokazovanja tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih bo organ odločil, namen dokazovanja pa je prepričati se o resničnosti teh dejstev in okoliščin. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja se kot dokazno sredstvo največkrat uporabijo ogled, s pomočjo katerega uradna oseba neposredno zaznava pravno pomembna dejstva, ter listine, kot so: izpiski iz zemljiške knjige in katastra (Jerovšek, 2007, str. 239).

ZUP določa, da uradna oseba sama določi ali je potrebno kakšno dejstvo dokazovati ali ne. Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu sporno ali kaj je treba dokazati. In sicer določa, da ni potrebno dokazovati dejstev, ki so splošno znana in katerih obstoj zakona domneva, pač pa je dovoljeno dokazovati, da ne obstajajo (ZUP-UPB2, 165. člen).

Po ZGO-1 je zlasti pomembno dokazilo o pravici graditi. Če investitor tega ne izkazuje, upravni organ to vlogo šteje kot nepopolno (ZGO-1-UPB1, 56. člen).

Za dokazilo o pravici graditi po ZGO-1 velja:

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

Kadar ima investitor pravico graditi, vpisano v zemljiško knjigo, mu dokazila o tem ni potrebno prilagati zahtevi²⁸.

Dejansko stanje se ugotavlja s pomočjo dokaznih sredstev – dokazil, to je sredstev za ugotavljanje stanja stvari. Kot dokazilo oziroma dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in ustreza posameznemu primeru. ZUP kot dokazila navaja in obravnava: listine in potrdila, priče, izvedence, ogled, izjavo stranke kot dokaz, druga dokazna sredstva (ZUP-UPB2, 164. člen).

Listine²⁹ so dokazna sredstva, ki se v upravnem postopku najpogosteje uporabljajo. Delimo jih na javne³⁰ in zasebne.³¹ Vsaka listina mora biti tudi po svojem zunanem videzu neoporečna. Listina ima neomejeno časovno veljavo, vendar pa je treba hkrati upoštevati, da lahko posamezna pravna dejstva (dogodki, posli, dejanja itd.) vplivajo na spremembo tega, kar je potrjeno v javni listini. V takem primeru je potrebno priskrbeti novo javno listino.

Potrdila so dokazna sredstva, ki se v upravnem postopku zelo pogosto uporabljajo. Pomembna so predvsem tista potrdila in druge listine, ki jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil o dejstvih, o katerih vodijo uradno evidenco.

Priča je lahko vsaka fizična oseba, ki je v preteklosti zaznala kakšno dejstvo, ki je pomembno za odločitev v upravni stvari in sposobna to izkazati uradni osebi, ki vodi postopek.

Na splošno se navaja, da je pričanje državljanska dolžnost, kar dejansko pomeni naslednje dolžnosti za pričo:

- dolžnost odzvati se vabilu. Določene so sankcije, če priča, ki je bila pravilno povabljen, ne pride in svojega izostanka ne opraviči.
- dolžnosti pričati – odgovarjati na vprašanja. Uradna oseba pouči pričo, kdaj ji ni potrebno pričati in na katera vprašanja lahko odreče pričanje (če bi se s pričanjem spravila v hudo sramoto, občutno premoženjsko škodo itd.).
- dolžnost govoriti resnico. Uradna oseba jo mora opozoriti na sankcije krive izpovedi.

Kadar je potrebno za razjasnitev določene zadeve posebno strokovno znanje, se k dokazovanju pritegnejo izvedenci (ZUP-UPB2, 169. – 203. člen).

Ta postopek je obvezen pri tehničnih pregledih nepremičnin, pred izdajo uporabnega dovoljenja.

²⁸ Tako ZUP, ZGO-1, in uredba vlade nalagata upravnemu organu, da sam pridobi listine, ki naj se uporabijo kot dokaz v postopku.

²⁹ Listina je vsak dokument, izdan v pisni obliki.

³⁰ Javne listine so tiste, ki jih v predpisani obliki in v mejah svoje pristojnosti izda pristojni organ, z njim pa se nekaj potrjuje ali določa. Izpolnjevati mora pogoje kot so: izdajatelj, oblika, vsebina itd.

³¹ Zasebna listina dokazuje, da je njen izdajatelj dal izjavo, ki je vsebovana v listini, njeno resničnost in verodostojnost pa presodi organ.

6.5 ODLOČBA

Odločba, ki jo pristojni organ izda v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim odloči o kakšni pravici, obveznosti ali prani koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Z upravno odločbo se torej obstoječi splošni materialni predpis (abstraktna norma) uporabi na konkreten, posamični – individualen primer. Z odločbo organ avtoritativno (z močnejšo voljo) in enostransko (brez pogajanj) odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posamezne stranke. Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno normo.³²

Odločbo lahko izda uradna oseba, pooblaščenca za odločanje. Zakon pa v obravnavanem poglavju določa, da sme tedaj, ko odloča kolegijski organ, ta odločati, če je navzočih več kot pol njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih več kot pol njegovih članov, če ni z zakonom, podzakonskim predpisom lokalne skupnosti, splošnim aktom, izdanim za izvrševanje javnih pooblastil, ali na podlagi ustave ali zakona sprejetim poslovnikom določena posebna večina (Grafenauer, 2001, str. 155).

Odločbo v upravni zadevi praviloma izda en sam organ. V primeru, ko zakon ali predpis v skladu z zakonom določa, da je v zvezi z izdajo odločbe potrebno sodelovanje drugih organov, gre za izdajo zbirne (sestavljene, kompleksne) odločbe. Sodelovanje drugih organov je običajno predpisano zato, ker zbirna odločba s svojimi učinki posega v delovno področje drugega organa oziroma drugih organov ali nosilcev javnih pooblastil, zaradi česar mora vsak od njih opraviti določeno procesno dejanje (izdati ali odreči soglasje, dati mnenje itd.). Šele dejanja vseh organov (ali pa njihove opustitve) omogočajo izdajo odločbe. Sestavni deli odločbe so v primerih zbirnih odločb tudi akti oziroma dejanja sodelujočih organov, ki so v razmerju do odločbe praviloma elementarni (akcesorni) akti, nimajo pa lastnosti samostojne upravne odločbe, zato jih je mogoče izpodbijati samo s pravnimi sredstvi zoper zbirno odločbo.

Kateri organ lahko izda odločbo je natančno določeno v ZUP:

Na podlagi dejstev, ugotovljenih v postopku, izda organ, ki je pristojen za odločanje, odločbo o zadevi, ki je predmet postopka.

Z odločbo se odloči o vseh zahtevkih stranke, tudi če je postopek začel po uradni dolžnosti (ZUP-UPB2, 207. člen).

Poznamo:

- delne, dopolnilne in začasne odločbe; delna odločba se lahko izda: če se lahko v kakšni upravni stvari odloči v več delih, so pa le nekateri od njih zreli za odločitev, pokaže pa se za primerno, da se o teh delih oziroma zahtevkih

³² Norma=odločitev.

odloči s posebno, to je delno odločbo.³³ Dopolnilna odločba³⁴ se lahko izda, če se z odločbo o glavni stvari ni odločilo o vseh vprašanjih, ki so predmet postopka. Za začasno odločbo, pa gre takrat, ko je pred koncem postopka, glede na okoliščine primera, nujno, da se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja. Od začasne odločbe moramo razlikovati odločbo za določen čas (odločbo z omejeno časovno veljavnostjo-temporarno odločbo) to je odločbo, s katero se lahko strankam priznajo pravice oziroma naložijo obveznosti za določen čas;

- dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe;
 - navedena delitev je povezana z zelo pomembnim vprašanjem nespremenljivosti³⁵ odločbe ter vprašanjem izvršitve tega, kar je odločeno.
 - dokončnost izključuje uporabo rednega pravnega sredstva (pritožbe);
 - pravnomočna odločba je tista odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Je torej odločba, zoper katero ni mogoče vložiti niti pritožbe niti sprožiti upravnega spora oz. pritožbe v okviru upravnega spora;
 - izvršljiva je tista odločba, ki se po predpisih lahko izvrši – to je odločba, proti kateri ni pravega sredstva, ali pa je pravno sredstvo, vendar nima odločilne moči. Iz tega izhaja, da je izvršljiva vsaka dokončna odločba, poleg tega pa tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon tako izrecno ne določa;
- pozitivne (odločba, s katero se povzroči sprememba pravnega stanja ali razmerja) in negativne odločbe (odločba s katero se zavrača oz. odklanja zahtevo po spremembi pravnega stanja ali razmerja);
- konstitutivne³⁶ (oblikujejo novo pravno razmerje, novo pravico, dolžnost, obveznost) in deklarativne odločbe³⁷ (ugotavljajo določeno pravno stanje, pravico, dolžnost, obveznosti za katere obstajajo pogoji že po samem zakonu in ni nastala šele z izdajo odločbe);
- individualne in generalne odločbe; individualna odločba je tista, ki se nanaša na poimensko določene stranke, ki so v izreku izrecno navedene. Generalne odločbe pa so odločbe, ki se izdajajo, ko gre za upravno stvar, ki se tiče večjega števila oseb, ki organu niso znane oziroma niso poimensko navedene, je pa iz navedb v odločbi mogoče ugotoviti, na katere osebe se nanaša (npr. stanovalci stanovanjskega naselja itd.).
- izpodbijne in nične odločbe; Temeljna razlika med navedenima vrstama odločb je v tem, da se pri izpodbijni odločbi morebitna nezakonitost lahko z

³³ Po ZUP, ki se uporablja v postopkih denacionalizacije na podlagi drugega odstavka Zden, lahko izda organ delno odločbo, kadar odloča o kakšni stvari v več točkah, pa so samo nekatere od njih zrele za odločitev, in kadar se pokaže za primerno, da se o teh točkah odloči s posebno odločbo.

³⁴ Nepravilno ugotovljeno dejansko stanje ne more biti razlog za izdajo dopolnilne odločbe.

³⁵ Nespremenljivost odločbe je mogoče obravnavati z dveh vidikov: (1) z vidika možnosti stranke, (2) z vidika možnosti organa.

³⁶ Dodeljuje pravico graditi pod pogoji in na ozemlju, ki ga določa dokumentacija.

³⁷ Določa lahko legalizacijo ali rušitev nelegalno zgrajenega objekta.

uporabo pravnih sredstev popravi in torej odločba uskladi z zakonom, pri nični odločbi pa to ni mogoče (ZUP-UPB2, 207. - 225. člen).

6.5.1 Gradbeno dovoljenje

Postopek za izdajo gradbenega dovoljenja je poseben upravni postopek, kar pomeni, da uradna oseba vodi postopek v skladu z določbami procesnega zakona, to je ZUP, pri tem pa uporablja tudi procesne določbe ZGO-1, ki urejajo posamezna vprašanja upravnega postopka.

Sama odločba – gradbeno dovoljenje ima točno predpisane sestavne dele ter način izdaje. Te predpise določa ZUP in so obvezujoče za vse organe, ki so pristojni za odločanje.

Gradbeno dovoljenje je odločba, ki se stranki izda, kadar želi rekonstruirati obstoječi objekt, graditi novo hišo, spreminjati rabo stavbe itd. Ta odločba ima enake sestavne dele kot vse ostale odločbe.

Gradbeno dovoljenje se izda za celoten objekt ali pa za njegov del, ki pomeni tehnično, tehnološko ali funkcionalno celoto in se da samostojno uporabljati, če se objekt gradi oziroma rekonstruira po delih in to tudi opredeljuje projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Ne glede na prejšnji odstavek se lahko izda gradbeno dovoljenje tudi za del objekta oziroma za izvedbo posameznih gradbenih inštalacijskih del oziroma tehnoloških naprav, če gre za gradnjo objekta gospodarske javne infrastrukture (ZGO-1-UPB1, 67. člen).

Vsaka odločba mora biti označena kot taka. Izjemoma se lahko z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti določi, da je lahko odločba tudi drugače poimenovana.

Odločba se izda pisno. Izjemoma se lahko v primerih, ki jih določa zakon, odloči tudi ustno.

Pisna odločba obsega: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se odločba izdelava samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.

Odločbo je treba vročiti stranki v izvorniku (ZUP-UPB2, 210. člen).

Odločba, izdana v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, se vroči investitorju in drugim strankam v postopku ter pošlje vsem pristojnim soglasodajalcem, ki so dali soglasje, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve tiste občine, na katerem območju naj bi se izvedla gradnja ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju. Vročeni odločbi se, razen investitorju, projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in drugih listin, na podlagi katerih je bilo izdano gradbeno dovoljenje, ne prilaga (ZGO-1-UPB1, 69. člen).

Drugačni nazivi za odločbo so na primer določeni z ZGO-1-UBP1 in drugimi zakoni. Na določenih pravnih področjih pa zakoni ne določajo samo drugačnega naziva odločbe, ampak tudi drugačno sestavo le-te. Struktura same odločbe je obvezna tako po vsebini kot po zaporedju elementov odločbe, kakor so naštetih v 3. točki, 210. člena ZUP. Spoštovanje strukture odločbe namreč zagotavlja njeno preglednost in s tem omogoča varstvo pravic strank ter naknadno presojo zakonitosti odločbe. Če je kateri od obveznih sestavnih delov odločbe izpuščen, lahko to pomeni bistveno kršitev pravil postopka, tudi če je sicer stvar pravilno rešena, če je zaradi izpustitve sestavnega dela, do katere je prišlo, ne da bi tako določal zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, onemogočena presoja zakonitosti odločbe (ZUP-UPB2, 210. člen).

Sestava same odločbe (npr. gradbeno dovoljenje) je predpisana z zakonom. Tako zakon določa, da mora uvod odločbe vsebovati:

- ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku.
- če izdaja odločbo dvoje ali več organov, ali pa jo izdaja en organ s soglasjem, poprejšnjim soglasjem, dovoljenjem, potrditvijo ipd. ali mnenjem drugega organa, je treba to navesti v uvodu; če pa je o zadevi odločil kolegijski organ, je treba v uvodu navesti dan seje, na kateri je bilo o zadevi odločeno (ZUP-UPB2, 212. člen).

V izreku se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank; prav tako se določijo pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka; če izrek naloži kakšno dejanje, se določi v izreku tudi, v katerem roku ga je treba opraviti. Izrek obsega tudi navedbo, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, kadar je to predpisano ter odloči ali so nastali stroški postopka. Uradna oseba določi znesek stroškov postopka, kdo jim mora plačati, komu in v katerem roku ali navedbe, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep. Sam sklep je lahko razdeljen na več točk.

Obvezna sestavina odločbe je tudi obrazložitev odločbe, ki obsega:

- razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih;
- ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto;
- razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov;
- navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba;
- razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo;
- razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.

Pouk o pravnem sredstvu je zelo pomembna sestavina odločbe, saj se v tem sestavnem delu odločbe stranki sporoči ali lahko vloži zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem. V sklopu pouka o pravnem sredstvu je obrazloženo, če je zoper odločbo dovoljena pritožba, kateri organ je pristojen za pritožbo stranke in v katerem roku se lahko vloži pritožba, znesek takse. Samo pritožbo lahko stranka poda tudi pri organu, ki je odločbo izdal. Če je pravni pouk v odločbi napačen, se lahko ravna vsaka stranka po veljavnih predpisih ali po pouku. Če se stranka ravna po napačnem pouku, ne more imeti to zanj nobenih škodljivih posledic (ZUP-UPB2, 215. člen, 4. točka).

Gradbeno dovoljenje mora poleg sestavin, ki so z ZUP predpisane za pisno odločbo, v izreku vsebovati tudi osnovne podatke o zemljišču, natančne podatke o lokaciji in vrsti objekta, podatke o projektu in datum njegove izdelave ter čas veljavnosti gradbenega dovoljenja, v primeru nadomestne gradnje pa tudi datum, do katerega je potrebno odstraniti nadomeščeni objekt.

PGD, lahko pa tudi druge listine, če tako določa zakon, so sestavni del gradbenega dovoljenja (ZGO-1-UPB-1, 68. člen).

Odločba, izdana v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, se investitorju in drugim strankam v postopku vroči z vročilnico, kot to določa ZUP ter pošlje vsem pristojnim soglasodajalcem, ki so dali soglasje, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve tiste občine, na katerem območju naj bi se izvedla gradnja ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju (ZUP-UPB2, 90. člen).

6.5.2 Rok za izdajo gradbenega dovoljenja

ZUP v 222. členu določa, da mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti. Glede na to, da se postopek izdaje gradbenega dovoljenja začne na zahtevo stranke, začne teči rok za odločitev o zahtevku stranke z dnem popolnosti vloge. Rok za odločitev je instrukcijski rok, saj lahko organ o zahtevku odloči tudi po njegovem preteku. Po preteku roka za odločanje nastopi molk organa, ki pomeni za stranko fikcijo zavrnilne odločbe, s čimer pridobi pravico do vložitve pritožbe, molk organa druge stopnje pa je razlog za vložitev tožbe v upravnem sporu (ZUP-UPB2, 222. člen).

Odškodninska odgovornost države se bo v dejanskih primerih presojala ne po zakonskem roku, ki je določen mehanično, niti po dejanski obremenitvi odločevalcev, temveč v odvisnosti od zahtevnosti posameznega primera in ravnanja vseh udeležencev (organov odločanja, aktivnih in nasprotnih strank) (Kovač, 2004, str. 80).

Z uveljavitvijo ZGO-1 se je postopek izdajanja gradbenega dovoljenja v nekaterih primerih skrajšal, vendar so roki za odločanje kratki in jih je zato težko doseči oziroma spoštovati, kar pa povzroča pri investitorjih nejevoljo, saj pričakujejo gradbeno dovoljenje v zakonsko določenem roku.

6.5.3 Vročitev gradbenega dovoljenja

Vročitev ima pomembne pravne posledice za sam spis, ki se mora vročiti, za organ, ki je spis izdal, in za tistega, ki mu je spis vročen. Odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku, pravno učinkuje šele potem, ko je vročena stranki. Od dneva vročitve teče rok za pritožbo, z vročitvijo so stranke seznanjene s svojimi pravicami in obveznostmi, od vročitve pa je tudi odvisno, kdaj bo odločba postala dokončna, pravnomočna in izvršljiva (Grafenauer, 2001, str. 97).

ZGO-1 v 69. členu določa, da se odločba izdana v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, vroči investitorju in drugim strankam v postopku z vročilnico. V skladu z ZUP ter pošlje vsem pristojnim soglasodajalcem, ki so dali soglasje, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve tiste občine, na katerem območju naj bi se izvedla gradnja ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju (ZGO-1-UPB2, 69. člen).

Vročeni odločbi se, razen investitorju, projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in drugih listin, na podlagi katerih je bilo izdano gradbeno dovoljenje ne prilaga (ZGO-1-UPB2, 69. člen, 2. točka).

Izvršljivost odločbe je vezana na pravnomočnost. Ne glede na to, da formalni pogoj za začetek gradnje predstavlja pravnomočno gradbeno dovoljenje, pa lahko investitor na podlagi ZGO-1³⁸ začne gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, vendar na lastno odgovornost (Jerovšek, 2007, str. 244).

6.6 PRAVNA SREDSTVA ZOPER GRADBENO DOVOLJENJE PO ZUP

Pravno sredstvo je z ustavo oziroma z zakonom določeno procesno dejanje (pravna institucija), s katerim se začne oziroma sproži pri pristojnem organu postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktno pravno normo (Grafenauer, 2001, str. 183).

Zoper gradbeno dovoljenje oziroma zavrnilno odločbo je dovoljena pritožba v osmih dneh od vročitve, kar je v primerjavi z določbo ZUP (235. člen), ki določa 15-dnevni

³⁸ Drugi odstavek 3. člena ZGO-1-UPB1.

rok posebnost. Možna pa je tudi odpoved pritožbi oziram posledično upravnemu sporu³⁹ (Jerovšek, 2007, str. 245).

Pravna sredstva delimo na redna in izredna. ZUP določa, da je redno pravno sredstvo samo pritožba, medtem ko pozna pet izrednih pravnih sredstev, ki se uporabljajo po končanem postopku, ko je odločba že dokončna ali celo pravnomočna. Izredna pravna sredstva so določena v 16 poglavju ZUP in sicer so:

- obnova postopka – je najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo. Postopek, ki je bil končan z dokončno ali pravnomočno odločbo se lahko obnovi, na predlog stranke oziroma druge osebe (ki je bila spregledana pri določitvi stranskega udeleženca), ali po uradni dolžnosti, če je podan vsaj eden od desetih obnovitvenih razlogov (nova dejstva ali nove dokaze, ponarejene listine itd.);
- sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom - če organ, zoper katerega odločbo je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice koga drugega, lahko dotle, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče;
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici - pristojni organ po nadzorstveni pravici odpravi odločbo po njeni izdaji in vročitvi: če jo je izdal stvarno nepristojen organ in če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena;
- izredna razveljavitev - izvršljiva odločba se lahko razveljavi, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati (ZGO-1-UPB1, 144. člen, 2. odstavek), če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice. Odločba se lahko razveljavi tudi le deloma in sicer toliko, kolikor je neogibno potrebno, da se odvrne nevarnost;
- ničnost odločbe - Za nično se izreče odločba:
 - ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku;
 - ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;
 - ki je sploh ni mogoče izvršiti;
 - ki jo je izdal organ brez zahteve stranke (ZGO-1-UPB1, 128. člen) pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila;
 - ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska, ali drugega nedovoljenega dejanja;
 - v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost (ZGO-1-UPB1, 260. – 279. člen).

Pravico do pritožbe določa že Ustava RS, v 25. členu⁴⁰ in je tako temeljna pravica posameznika.

³⁹ To lahko stranke storijo pisno ali ustno na zapisnik pri organu izdajatelju, kar posledično vodi v takojšnjo pravnomočnost gradbenega dovoljenja.

Z opredelitvijo »pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva« je zakonodajalcu dana možnost, da izjemoma izključi pritožbo kot redno sredstvo zoper odločitve sodnih in upravnih organov ter organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ter dolžnosti, da se zagotovi drugo učinkovito pravno sredstvo. To je lahko tudi izredno pravno sredstvo (revizija, zahteva za varstvo zakonitosti), v upravnih stvareh pa je to lahko upravni spor ali drugo sodno varstvo (Jerovšek V: Šturm, 2002, str. 274).

Zoper odločbo, ki je izdana v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, je dovoljena pritožba v osmih dneh po njeni vročitvi. Določilo se nanaša na vse odločbe v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, torej tudi če se zahtevke za izdajo gradbenega dovoljenja zavrne. Navedeni rok pa ne velja zoper odločbo, izdano v obnovi postopka. Pri tem ZGO-1 v 70. členu pritožbo dopušča samo zoper odločbo, ki jo izda upravna enota (ZGO-1-UPB1, 70. člen). ZGO-1 v navedenem členu skrajšuje splošni pritožbeni rok petnajstih dni, ki je določen v 235. členu ZUP. Isti člen v nadaljevanju namreč določa, da se pritožbeni rok lahko skrajša, če je to določeno s posebnim zakonom (ZUP-UPB2, 235. člen).

Zoper odločbo, ki jo na prvi stopnji izda ministrstvo, je pritožba dovoljena samo, če tako določa zakon.⁴¹ ZGO-1 nikjer ne določa, da bi bila zoper odločbo ministrstva, izdano v zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja za objekt državnega pomena, dopustna pritožba. V tem primeru je zagotovljeno varstvo pravic in zakonitosti v upravnem sporu, saj že ustavna določba dopušča, da se pritožba nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom (ZUP-UPB2, 13. člen).

Odločba, ki jo izda upravna enota, je dokončna po izteku osemdnevnega pritožbenega roka, če pritožba ni bila vložena oziroma je bila vložena prepozno, ter ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero je pritožba zavržena ali zavrjnena. Odločbe ministrstva so glede na določbo 13. člena in določbo 224. člena ZUP dokončne (ZUP-UPB2, 224. in 13. člen).

Posebnost pri pritožbi je pri določbi 70. člena ZGO-1, ki določa, da postane gradbeno dovoljenje pravnomočno takoj, če se vse stranke po vročitvi gradbenega dovoljenja pisno ali ustno na zapisnik pri pristojnem organu za gradbene zadeve odpovedo pravici do pritožbe oziroma pravici do upravnega spora (ZGO-1-UPB1, 70. člen). ZUP ne pozna odpovedi pravici do pritožbe. V tem primeru (ko se stranke odpovedo pravici do pritožbe), postane odločba pravnomočna⁴² takoj. Pojem pravnomočnosti ZUP definira v 225. členu, kjer določa, da je odločba pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, vendar pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene določene

⁴⁰ Ustava RS, 25. člen: Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

⁴¹ ZUP-UPB2, 13. člen.

⁴² Poznamo formalno in materialno pravnomočnost. Formalno pravnomočnost dosežejo vse odločbe, medtem ko materialno pravnomočna postane odločba, s katero so stranki naložene obveznosti ali s katero je pridobila določene pravice.

obveznosti. Dokončna odločba pristojne upravne enote postane pravnomočna, ko poteče rok za vložitev tožbe v upravnem sporu, pa tožba ni bila vložena ali je bila vložena prepozno oziroma jo je vložila nelegitimna oseba (ZUP-UPB2, 225. člen).

Zoper izdano gradbeno dovoljenje je možna tudi uporaba izrednih pravnih sredstev. ZGO-1 pa posebej navaja primer, ko se predlaga obnova postopka, ker pritožniku ni bila možnost udeležbe postopku kot stranskemu udeležencu (Jerovšek, 2007, str. 244).

Tretji in četrti odstavek 70. člena ZGO-1 določata, da je v primeru pritožbe ali predloga za obnovo postopka, ker oseba ni imela možnosti sodelovanja v postopku⁴³, pa meni, da je vplivno območje objekta prikazano napačno, pritožbi oziroma predlogu treba najpozneje v petnajstih dneh po vloženi pritožbi ali predlogu predložiti ekspertno mnenje, iz katerega izhaja, da je vplivno območje objekta v projektni dokumentaciji za izdajo gradbenega dovoljenja prikazano napačno. Če pritožnik ali predlagatelj zatrjuje, da je predvidena gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom, mora svoji vlogi najpozneje v petnajstih dneh po vloženi pritožbi ali predlogu predložiti ekspertno mnenje, iz katerega izhajajo dokazi za njegovo trditev. Določba 70. člena ZGO-1, ki se nanaša na razloge za pritožbo in obnovo, je specialna določba in ne izključuje uporabe drugih pritožbenih in obnovitvenih razlogov po ZUP, ki niso vezani na vplivno območje (Ristanović, 2006, str. 782).

Obnova postopka se lahko zahteva tudi iz obnovitvenih razlogov, ki so v 260. členu ZUP taksativno naštetih. Gradbeno dovoljenje se lahko izpodbija tudi z drugimi izrednimi pravnimi sredstvi, ki jih ZUP ureja v XVI. poglavju, saj tudi s pravnomočnostjo gradbenega dovoljenja še ni zagotovljena popolna nespremenljivost pravnega razmerja. Naše pravo žal ne postavlja jasne točke, na kateri se lahko stranka začne zanašati na odločbo oziroma z njo pridobljene pravice brez strahu, da bo prišlo do posega vanje (Virant, 2000, str. 157).

6.7 UPRAVNI SPOR

V upravnem sporu se odloča o zakonitosti:

- dokončnih upravnih aktov;
- posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo;
- aktov izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja;
- aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države;
- drugih aktov samo, če tako določa zakon in če se z njimi posega v pravni položaj tožnika.

Upravni spor je dopusten tudi:

⁴³ ZUP, 260. člen, 9. točka.

- če upravni akt tožniku ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku;
- v primeru javnopravnega spora med organi (Jerovšek, 2007 str. 55).

Upravni akt je dokončna upravna odločba in drug javnopravni posamični akt, izdan v upravnih zadevah, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (ZUS-1, 2. člen).

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo naslednji akti:

- akti, s katerimi je bil na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev postopek odločanja o zadevi končan;
- sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan;
- akti, s premoženjskih koristi (ZUS-1, 5. člen).

Pristojno sodišče za odločanje o upravnem sporu na prvi stopnji je Upravno sodišče, na drugi stopnji Vrhovno sodišče.

Stranke v tem postopku so:

- tožnik (ki pa ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku);
- toženec (organ, ki je izdal pravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan);
- prizadeta oseba s položajem stranke (oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega akta v neposredno škodo);
- zastopnik javnega interesa (organ ali druga oseba, ki ga za vrsto primerov določi vlada, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa) (Jerovšek, 2007, str. 57).

Investitor po pridobljenem gradbenem dovoljenju lahko začne z gradnjo. Šele pri začetku gradnje lahko nekdo ugotovi, da sama gradnja posega v njegove pravice. Ker je gradbeno dovoljenje pravnomočno lahko sproži upravni spor.

7 ZAKLJUČEK

Gradnja objektov je prevladujoč in najpomembnejši način trajnega preoblikovanja prostora. Pri sedanji pravni ureditvi se o posegih v prostor in gradnji objektov odloča s konkretnimi pravnimi akti oziroma z upravnimi odločbami. Za izdajanje dovoljenj za gradnjo veljajo predpisi, ki v okviru upravnega postopka določajo posebnosti izdaje teh dovoljenj.

Vsak zakon, ki se sprejme in izvaja na novo, zahteva veliko časa in energije. Izvajanje zakona v praksi vedno pokaže na še druge možne rešitve in nerešena vprašanja, ki v fazi nastajanja zakona niti ne morejo biti znane. Bistveni cilj sprejema novih prostorskih in gradbenih zakonodaj v zadnjih letih je bil vzpostavitev učinkovitega sistema za zagotavljanje kvalitete pri graditvi objektov, in sicer vse od prostorskega načrtovanja in gradnje do vzdrževanja objektov. Ob graditvi objektov se namreč izraža kvaliteta prostorskega načrtovanja, kar povezuje področje urejanja prostora in graditve objektov v celoto.

Investitorjeva osnovna težnja je, da od trenutka, ko se odloči za neko investicijo, do takrat, ko lahko začne z gradnjo, poteče čim manj časa. Pri tem je poudarek na tem, da postopek izdaje gradbenega dovoljenja – to je postopek pred državnim upravnim organom, samo del procesa, ki ga mora izvesti investitor, prednjo lahko začne z gradnjo. Sam postopek gradnje je obsežen in drag postopek. Ravno zaradi tega se investitor s tem postopkom srečuje povprečno enkrat ali dvakrat v življenju, zato v večini primerov ne ločuje posameznih faz v samem postopku. Zakon se spreminja vse pogosteje zato tudi tisti investitorji, ki se s tem postopkom srečujejo večkrat največkrat ne sledijo vsem novostim.

Pogosto je razočaranje investitorjev veliko, ko ugotovijo, da kljub spremembam v zakonu, v samem postopku ni veliko pozitivnih sprememb. Z vsako spremembo zakona, naj bi bili postopki krajši in enostavnejši, vendar pa nihče ni opozoril, da so postopki, ki so bili prej izvedeni v teku samega postopka (pridobivanje soglasij), sedaj izvedeni v fazi projektiranja, kar posledično draži samo projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Sodobna uprava teži k poenotenju postopkov, kar pa je v tem postopku skoraj nemogoče izvesti. Nejasnosti oziroma nedorečenosti, s katerimi se upravni organ srečuje pri izdaji gradbenega dovoljenja, bi moral zakonodajalec oziroma pristojno ministrstvo čim prej sprejeti konkretne odločitve. Uradna oseba je nemalokrat v situaciji, ko pri vodenju postopka pride v položaj, ko ne ve kako nadaljevati postopek, in ni nikogar, ki bi dal nedvoumen odgovor. Uradna oseba v takem primeru sama išče odgovor, ki pa ni nujno pravilen oziroma edini možen način rešitve. Posledično temu je vse več pritožb strank, da krajevno pristojni organi o enakih zadevah vodijo postopke na različen način.

Glede na to, da gradnja objektov predstavlja najpomembnejši način trajnega preoblikovanja prostora, da gradnja večinoma zahteva velika denarna sredstva in da nekaterih posledic izdanega dovoljenja – pravnih in tudi ekonomskih – ni več mogoče ustrezno odpraviti, je treba pri obstoječi ureditvi opozarjati in vztrajati pri izboljšavah nekaterih določb ZGO-1.

LITERATURA

Samostojne publikacije

1. ANDROJNA, Vilko. Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV založba, Ljubljana, 2006.
2. BREZNIK, Janez, DUHOVNIK, Janez. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem. GV - Založba, Ljubljana, 2005.
3. GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV-Založba, Ljubljana, 2001.
4. JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo na pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana, 2004.
5. JEROVŠEK, Tone. KOVAČ, Polonca. Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
6. JEROVŠEK, Tone. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
7. KOVAČ, Polona. Nekaj vprašanj upravnih postopkov graditve in urejanja prostora. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Nebra, gradivo za seminar, Ljubljana, 2005.

Članki v revijah

1. HEFERLE, Branko. ZGO-1 v praksi upravne enote. Javna uprava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 185 – 199., Ljubljana, 2008.
2. JEROVŠEK, Tone. Novosti in posebnosti upravnega postopka pri graditvi objektov. Javna uprava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 165 – 172, Ljubljana, 2008.
3. KAVČIČ, Boštjan. Začetek upravnega postopka in zahtevki strank. Pravna praksa, št. 2, Ljubljana, 2003.
4. KERŠEVAN, Erik. Uporaba procesnih pravic strank v upravnem postopku na drugi stopnji. Pravna praksa, št. 3, str. 8 – 9, Ljubljana, 2005.
5. KOVAČ, Polona. Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku. Uprava, letnik II, št. 2, str. 72 – 107, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2004.

6. RISTANOVIĆ, Sonja. Vplivno območje in določanje strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Javna uprava, letnik 42, št. 2-3., str. 775-784, Ljubljana, 2006.
7. ŠINKOVEC, Janez. Zlorabe pravic in šikane ob lokacijskih in gradbenih dovoljenjih. Pravna praksa, , št. 13, str. 2-3, Ljubljana, 1996.
8. VIRANT, Gregor. Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanji javne uprave. Dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, str. 149-161, Portorož, 2000.

VIRI

PRAVNI VIRI

1. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ, Ur. list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 28/2006, 51/2006-UOB2.
2. Zakon o graditvi objektov – ZGO – 1, Ur. list RS, št. 110/2002, 45/2004, 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 126/2007.
3. Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP, Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008.
4. Zakon o upravnem sporu – ZUS-1, Ur. list RS, št. 105/2006, 119/2008.
5. Zakon o urejanju prostora – ZUreP-1, Ur. list RS, št. 110/2002 (8/2003 popr.)
6. Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost, Ur. list RS, 37/2008, 99/2008.
7. Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost. URL=
»<http://www.upravneenote.gov.si/trzic/splosno/novice/novica/article/4603/3881/?cHash=fdbb0b8284>«, dobljeno maja 2009.
8. Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji, Ur. list RS, št. 75/1994, 8/1996, 39/2003.
9. Pravilnik o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči, Ur. list RS, št. 114/2003.

DRUGI VIRI

1. Navodilo Ministrstva za okolje, prostor in energijo o tem, kaj se šteje, da ima investitor objekta gospodarske javne infrastrukture pravico graditi, št. 351-00-220/2004/TMJ (30.7.2004).
2. Zahtevek za izdajo nezahtevnega objekta.
URL= »<http://e-uprava.gov.si/storitve/pridobiVlogo.esju?id=1226>«, dobljeno maja 2009.
3. Vloga za izdajo gradbenega dovoljenja.
URL= »<http://e-uprava.gov.si/storitve/pridobiVlogo.esju?id=1316>«, dobljeno maja 2009.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

PGD	projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
PUP	prostorsko ureditveni pogoji
RS	Republika Slovenija
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov iz leta 2003 z zadnjimi popravki
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
URS	Ustava Republike Slovenije
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu

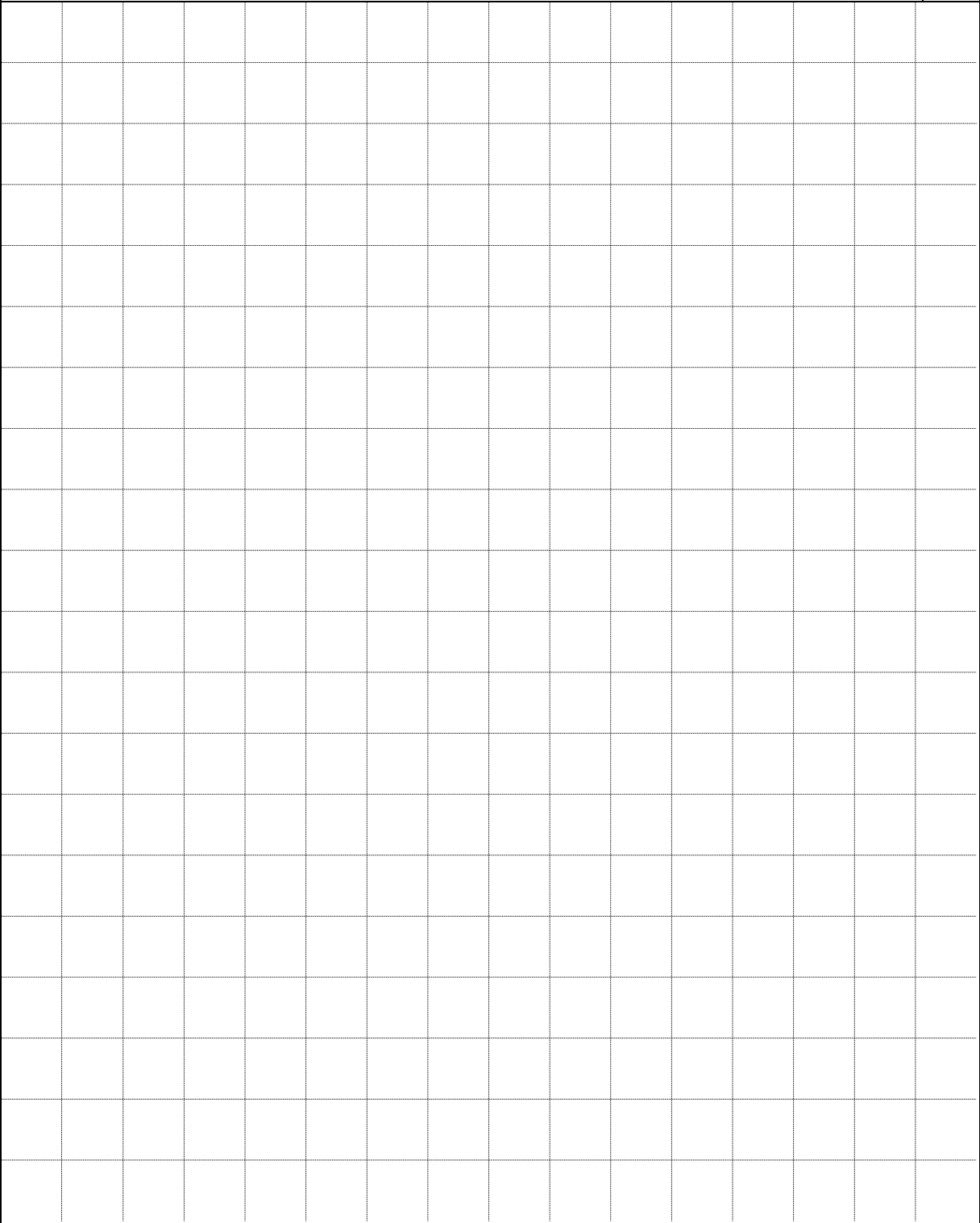
PRILOGI

Priloga 1: Zahtevek za izdajo nezahtevnega objekta

ZAHEVA ZA IZDAJO GRADBENEGA DOVOLJENJA ZA GRADNJO NEZAHEVNEGA OBJEKTA		
Investitor	(ime in priimek oz. naziv pravne osebe)	
Naslov	(polni naslov oz. sedež)	
Zastopnik ali pooblaščenec		
Naslov zastopnika ali pooblaščenca		
Kontaktni telefon		
Zemljišče parc. št.	(navedba parcelnih števil)	
Katastrska občina	(navedba katastrske občine)	
Vrsta objekta	(navedba vrste nezahtevnega objekta iz priloge)	
Kratek opis objekta	(opis objekta in njegovih značilnosti, velikost, višina, površina, material, namen, odmik,...)	
Priloge:	Soglasja pristojnih soglasodajalcev, če se gradi v območju varovalnega pasu gospodarske javne infrastrukture ali varovanih območij:	<input type="checkbox"/> DA
	Prikaz lege objekta na zemljišču, tako da je razviden njegov tlorisni položaj in oblika na zemljiško katastrskem prikazu v merilu 1:500 ali 1:1000, z navedbo odmikov objekta od parcelnih mej sosednjih zemljišč	<input type="checkbox"/> DA
	Dokazilo o pravici graditi, če ta pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo:	<input type="checkbox"/> DA
Tloris, značilni prerezi (profili), pogledi oziroma oblikovanje objekta in terena		<input type="checkbox"/> DA

Merilo 1:100

1 cm = 1 m



Datum in podpis investitorja ali pooblaščenca:

Plačilo upravne takse



DA

Vir: <http://e-uprava.gov.si/storitve/pridobiVlogo.esju?id=1226>

Priloga 2: Vloga za izdajo gradbenega dovoljenja

INVESTITOR:

ime in priimek oz. naziv pravne osebe

naslov oz. sedež

zastopnik ali pooblaščenec

naslov zastopnika ali pooblaščenca

kontaktni telefon

UPRAVNA ENOTA:

ZAHTEVA ZA IZDAJO GRADBENEGA DOVOLJENJA

Podpisani vložnik: _____

vlagam zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za: _____

Vrsta gradnje (ustrezno obkroži ali dopiši):

- Gradnja novega objekta (novogradnja, prizidava, nadzidava – ustrezno podčrtaj)
- Rekonstrukcija objekta
- Odstranitev obstoječega objekta
- Sprememba namembnosti objekta

Identifikacija zemljišča

Gradnja bo na zemljišču oz. objektu s parc.št. _____ k.o. _____

Priključki na infrastrukturo, če se objekt nanje priključuje bodo potekali po naslednjih zemljiščih:

- | | | |
|---|--------------------------------|------------|
| <input type="checkbox"/> Dovoz in dostop do javne ceste | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Vodovod | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Kanalizacija | - po zemljišču parc. št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Električna | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Vročevod | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Plinovod | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> PTT | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |
| <input type="checkbox"/> Drugo | - po zemljišču parc.št. _____ | k.o. _____ |

Gradbeno dovoljenje za osnovni objekt

Zahteva za izdajo dovoljenja se nanaša na rekonstrukcijo, spremembo namembnosti, dozidavo ali nadzidavo objekta, ki je bil zgrajen (ustrezno obkroži ali dopiši):

- pred letom 1967
 po 31.12.1966 na podlagi gradbenega dovoljenja št. _____ z _____ .

Komunalni prispevek (ustrezno obkroži)

- Zahtevo za odmero komunalnega prispevka je oziroma bo podal investitor pri pristojni občinski upravi sam.
 Pristojno občinsko upravo, ki bo nato investitorju odmerila komunalni prispevek, naj obvesti upravni organ po popolnosti vloge za izdajo gradbenega dovoljenja.

PRILOGE:

- Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (najmanj 2 izvoda),	DA	NE
- Dodaten izvod vodilne mape (za seznanitev občine z nameravano gradnjo ali če investitor zahteva, da vlogo za odmero komunalnega prispevka namesto njega posreduje občini upravni organ)	DA	NE
- Dokazilo o pravici graditi (ni obvezno, če je pravica graditi vpisana v zemljiško knjigo)	DA	NE
- Pooblastilo (za zastopnike in pooblaščenca)	DA	NE
- Overjene pisne izjave strank (ni obvezno)	DA	NE
- Druge listine, če tako določa zakon:	DA	NE

podpis investitorja oz. vložnika

žig (za pravne osebe)

datum

Po Zakonu o upravnih taksah je upravna taksa plačana v višini:

Za vlogo (tar.št. 1) _____ EUR

Za odločbo (tar.št. 3) _____ EUR

Vir: <http://e-uprava.gov.si/storitve/pridobiVlogo.esju?id=1316>

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE

Podpisana Katja Žerovnik izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Pridobitev gradbenega dovoljenja. Pri delu sem uporabila navedene vire. Dovoljujem objavo dela po pravilih Fakultete za upravo na spletu.

Voglje, maj 2009

Katja Žerovnik

Delo je lektorirala Tatjana Kozamernik.