

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Alenka-Mojca Gornik

**Učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju
nelegalnih in neskladnih gradenj**

Magistrsko delo

Mentor: izr. prof. dr. Gorazd Trpin

Ljubljana, 2005

KAZALO VSEBINE

1. UVOD	4
2. METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA ...	10
2.1 Namen in cilj magistrskega dela	10
2.2 Hipotezi	12
2.3 Metode proučevanja	12
2.4 Temeljni pojmi	13
3. NADZOR DELOVANJA UPRAVE	14
3.1 Funkcije države in državne uprave	14
3.2 Objekt nadzora in načelo zakonitosti	17
3.3 Oblike nadzora uprave	20
3.3.1 Administrativni nadzor	21
3.3.1.1 Instančni nadzor	22
3.3.1.2 Upravna inšpekcija	23
3.3.2 Politični nadzor v ožjem smislu	23
3.3.3 Varuh človekovih pravic	25
3.3.4 Računsko sodišče	26
3.3.5 Državno tožilstvo	27
3.3.6 Sodni nadzor	28
3.3.7 Politični nadzor v najširšem smislu	30
3.4 Inšpekcijsko nadzorstvo	31
3.4.1 Splošno o inšpekcijskem nadzorstvu	31
3.4.2 Zgodovina inšpekcijskega nadzora	32
4. RAZVRSTITEV NELEGALNIH IN NESKLADNIH GRADENJ	35
4.1 Različni vidiki	35
4.1.1 Sociološki vidik	35
4.1.2 Vidik prostorskega planiranja	35
4.1.3 Vidik delovanja upravnih služb	36
4.1.4. Kulturni vidik	36
4.1.5. Medijski vidik	37
4.2 Klasifikacija	37
4.2.1 Različne vrste nelegalnih in neskladnih gradenj	37
4.2.2 Kršitve določil	38
4.2.3 Nelegalne in neskladne gradnje posameznikov ali države oziroma občine	38
4.2.4 Nelegalne in neskladne gradnje na različnih lokacijah	38
5. NELEGALNE IN NESKLADNE GRADNJE V EVROPSKIH DRŽAVAH	39
5.1 Belgija	39
5.2 Nemčija	40
5.3 Danska	40
5.4 Španija	41
5.5 Francija	41
5.6 Velika Britanija in Severna Irska	42
5.7 Nizozemska	42
5.8 Portugalska	42
5.9 Grčija	42

6. GRADBENA INŠPEKCIJA	43
6.1 Pravne norme	43
6.1.1 Določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru	44
6.1.2 Določbe Zakona o graditvi objektov	51
6.2 Organizacija gradbenih inšpektorjev	54
6.2.1 Notranja organizacija	55
6.2.2 Izobrazba gradbenih inšpektorjev	58
6.2.3 Usposabljanje gradbenih inšpektorjev	61
6.2.4 Sodelovanje gradbenih inšpektorjev z drugimi organi	62
6.2.5 Delovni čas gradbenih inšpektorjev	64
6.2.6 Pogoji za delo gradbenih inšpektorjev	66
6.2.7 Komuniciranje gradbenih inšpektorjev z javnostjo	67
6.3 Osebnostne lastnosti gradbenih inšpektorjev	68
6.3.1 Morala in etika	68
6.3.2 Spol gradbenih inšpektorjev	70
6.3.3 Ugled gradbenih inšpektorjev	71
6.3.4 Pritiski na gradbene inšpektorje	72
6.4 Sociološko-socialni dejavniki	73
7. UKREPI ZA PREPREČEVANJE NELEGALNIH IN NESKLADNIH GRADENJ	75
7.1 Statistični podatki o delu gradbenih inšpektorjev	76
7.1.1 Gradbena inšpekcija na 1. stopnji	76
7.1.2 Pritožbe v zvezi z delom gradbene inšpekcije	78
7.2 Legalizacija nedovoljenih posegov v prostor	81
7.2.1 Zakonske določbe	81
7.2.2 Postopek legalizacije nedovoljenih posegov v prostor	83
7.2.2.1 Zahteva za odlog prisilne izvršbe in plačilo depozita	83
7.2.2.2 Izdelava prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora	85
7.2.2.3 Postopek za izdajo lokacijskega dovoljenja	86
7.2.2.4 Vračilo vplačanega depozita	88
7.2.2.5 Primer legalizacije za bivše ljubljanske občine	91
7.3 Izvršba	93
7.3.1 Načela izvršilnega postopka	94
7.3.2 Vrste izvršb	95
7.3.2.1 Izvršba glede na cilj	95
7.3.2.2 Izvršba glede na predmet	96
7.3.2.3 Izvršba glede na organ, ki le-to opravlja	98
7.3.2.4 Izvršba glede na način	100
7.3.3 Prisilna izvršba inšpekcijskih ukrepov v zvezi z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami	100
7.4 Gradbeno dovoljenje	107
7.4.1 Vrste objektov, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje	107
7.4.2 Postopek izdaje gradbenega dovoljenja	109
7.4.3 Sprememba gradbenega dovoljenja	114
7.4.4 Številčni prikaz izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe	115
7.4.5 Reševanje pritožb v zvezi z gradbenim dovoljenjem	116

8. SKLEPNE UGOTOVITVE	120
9. VIRI.....	124
9.1 Literatura.....	124
9.2 Poročila, pravni viri	129
9.3 Spletne strani.....	136
10. PRILOGE	137

SLIKOVNO KAZALO

- Slika 1 - Idealna situacija v prostoru
- Slika 2 - Najslabša situacija v prostoru
- Slika 3 - Prehod iz najslabše situacije v prostoru v idealno situacijo
- Slika 4 - Prikaz nedovoljenih gradenj
- Slika 5 - Prikaz oblik nadzora
- Slika 6 - Organigram Inšpektorata RS za okolje in prostor
- Tabela 1 - Gradbeni inšpektorji po Območnih enotah
- Tabela 2 - Izobrazba gradbenih inšpektorjev
- Tabela 3 - Gradbeni inšpektorji po spolu
- Tabela 4 - Pregled dela gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj v letu 2003
- Tabela 5 - Pregled dela gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj v letu 2004
- Tabela 6 - Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z upravnimi akti gradbene inšpekcije po mesecih v letu 2003
- Tabela 7 - Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z upravnimi akti gradbene inšpekcije po mesecih v letu 2004
- Tabela 8 - Število vloženih zahtev za vračilo depozita po letih (1993 do 2004)
- Tabela 9 - Razvrstitev nedovoljenih posegov glede na območje in stopnjo upravičenosti legalizacije
- Tabela 10 - Pregled nedovoljenih posegov v 1. skupini po ljubljanskih občinah, namenu posega in velikosti
- Tabela 11 - Denarne kazni v tolarjih pri izvršbi s prisilitvijo glede na zahtevnost objekta
- Tabela 12 - Javna objava za izbiro izvajalca za opravljanje izvršb za leta 2003, 2004 in 2005 po vsebini objave
- Tabela 13 - Izbor izvajalca za opravljanje izvršb za leti 2003 in 2004 po vsebini izbire
- Tabela 14 - Prikaz izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe v letu 2003 in 2004 (podatki so navedeni le za tri četrtletja in so začasni) po številu in površini ter razdelitvi na stanovanjske in nestanovanjske stavbe
- Tabela 15 - Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji po mesecih v letu 2003
- Tabela 16 - Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji po mesecih v letu 2004

1. UVOD

Ob zadnjih tragičnih dogodkih v Aziji, pa tudi številnih potresih v Sloveniji, se je pokazalo, da je s prostorom potrebno ravnati premišljeno. Prostor je namreč omejena in nepovratna dobrina, s katero je treba gospodariti smotrno in preudarno (glej Blagajne, 1996). Da je temu tako, potrjuje tudi dejstvo, da ima človeštvo na razpolago le 29,29 % zemeljske površine, kar znaša 149.400.000 km², preostali del odpade na neuporabne oceane (glej Veliki atlas sveta, 1996: 274).

Omejenost prostora pa se ne kaže le skozi statistiko, pač pa je pri tem potrebno upoštevati tudi dejavnike, ki dejansko rabo prostora dodatno zožijo. Poseganje v prostor za namene gradnje je omejeno z naravnimi danostmi, med katerimi bi lahko omenili naslednje:

- nestabilna in plazovita tla;
- poplavna območja;
- strmine nad 30 %;
- območja neugodnih klimatskih značilnosti (megla, močni vetrovi);
- izrazito neugoden mikrorelief (vrtače, stene, skalovja);
- izrazito osojne lege (glej Pogačnik, 1999: 98).

Poleg omenjenih neugodnih pogojev za življenje pa želi država svoje državljane zaščititi pred nenadzorovano rabo prostora¹ in jim tako nuditi najboljše pogoje za življenje. Država torej predpiše, na kakšen način in s kakšnim namenom se lahko posega v prostor. Pri tem upošteva prej našteje naravne danosti, zaščitena območja (flora, fauna, območja pitne vode, mineralnih in zdravilnih vrelcev, površine naravne dediščine najvišjih kategorij) (glej Pogačnik, 1999: 98) in enakomerno razporeditev posameznih vrst rabe prostora (stanovanjske površine, industrija, zelene površine, šole, pošte ...).

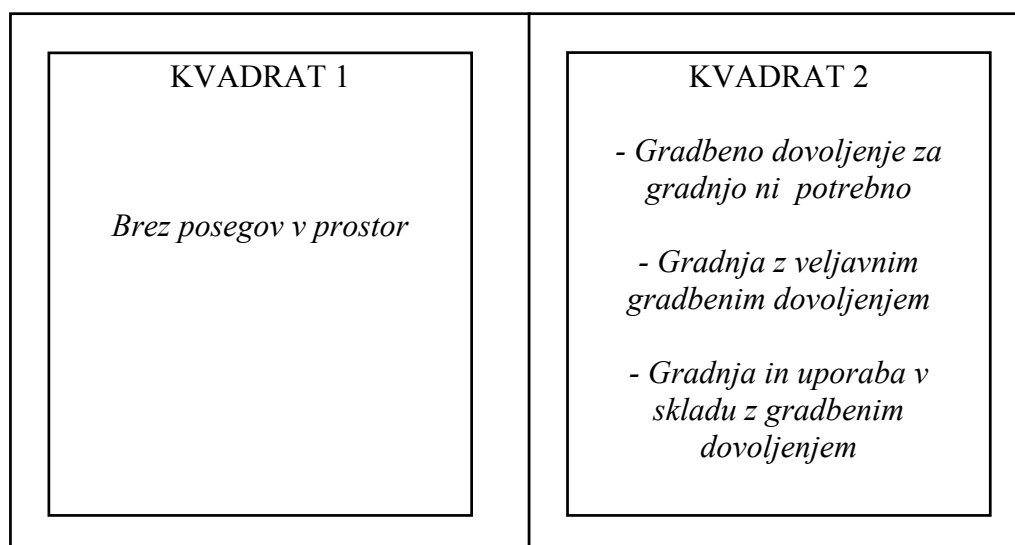
Država na podlagi strokovnih podatkov celoten teritorij države razdeli po dveh kriterijih. S prvim zaščiti morebitnega graditelja, da na določenem področju ne poseže v prostor, saj bi mu zaradi gradnje lahko nastala škoda ali pa bi bili njegovi pogoji za

¹ Lastninsko pravico, ki se nanaša na naravne vire in s tem tudi na zemljišča, bi lahko razdelili v 6 širokih kategorij: 1.) odprt dostop (Neomejen dostop do virov, kar vodi k prekomerni uporabi virov in okoljski degradaciji.); 2.) brez dostopa (Zemeljska področja, kjer je prepovedan dostop vsem ljudem, npr. Antarktična divjina.); 3.) državna kontrola; 4.) sistem javno dobro (Ni omejeno s suverenostjo posamezne države npr. atmosfera, klima in oceani.); 5.) privatna lastninska pravica (Lastnik ima

bivanje nevzdržni. Z drugim pa zaščiti pravice vseh ostalih prebivalcev do uživanja v skupnem dobrem in do minimalnih pogojev za zdravo in mirno okolje.

Investitor, ki želi poseči v prostor, mora za poseg pridobiti gradbeno dovoljenje, gradnjo pa mora izvesti v skladu s pogoji, ki so navedeni v gradbenem dovoljenju. Po končani gradnji mora investitor objekt uporabljati v skladu z izdanimi pogoji.

Slika 1: Idealna situacija v prostoru



Vir: lastna zaznava

Idealnih situacij v življenju ni, zato je poseganje v prostor potrebno nadzorovati. Inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem določb Zakona o graditvi objektov (ZGO-1)², ki je začel veljati 1. 1. 2003 in je v navedeni tematiki nadomestil skoraj dvajset let veljavni Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN)³, opravljajo gradbeni inšpektorji inšpektorata v sestavi ministrstva, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve (26. člen ZGO-1). To je Ministrstvo za okolje in prostor, njegov organ v sestavi pa Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor. V okviru inšpektorata delujejo:

- a) inšpektorji za okolje;
- b) inšpektorji za ohranjanje narave;
- c) gradbeni inšpektorji;

zakonsko moč, da izključi ostalo skupnost pred uporabo njegove zemlje.); 6.) skupni lastninski viri (Gre za nadzor lokalne skupnosti, ne pa posameznikov ali države.) (glej Hancock, 2003: 138–142).

² Uradni list RS, št. 110/02, 47/04, 102/04

³ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90 (stari), 18/93, 47/93, 71/93, 44/97

- d) stanovanjski inšpektorji;
- e) geodetski inšpektorji;
- f) rudarski inšpektorji.

Gradbeni inšpektorji v okviru svojih pristojnosti (145. člen ZGO-1) nadzorujejo ali so bili pri prostorskem načrtovanju upoštevani predpisi s področja urejanja prostora, ali so bili pri projektiranju upoštevani predpisi s področja graditve objektov, ali so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje oziroma drugih del, ali se gradnja izvaja skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem, ali se objekti gradijo, so zgrajeni in vzdrževani tako, da so zanesljivi, ali so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov in ali različni udeleženci pri graditvi objektov izpolnjujejo zakonske pogoje.

Kljub številnim naštetim pristojnostim gradbenih inšpektorjev bodo predmet magistrskega dela le nelegalne in neskladne gradnje, ki skupaj z nevarnimi gradnjami in nelegalnimi kopi tvorijo skupino nedovoljenih gradenj.

NELEGALNA GRADNJA: pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja; kakor tudi da se objekt, za katerega je bila z gradbenim dovoljenjem dovoljena nadomestna gradnja, v predpisanem roku ni odstranil.

NESKLADNJA GRADNJA: pomeni, da je za gradnjo oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja oziroma dela izvajajo ali so izvedena v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem; kakor tudi, da se objekt, za katerega je bilo sicer izdano gradbeno dovoljenje, uporablja v nasprotju s pogoji, določenimi z njim.

Nelegalne in neskladne gradnje so problematične z vidika uzurpiranja in degradiranja prostora, varnosti gradnje, prav tako pa tudi z vidika plačila vseh državnih dajatev. Ker je ZGO-1 kategoriji nelegalnih in neskladnih gradenj uzakonil šele s 1. 1. 2003,

direktna (predvsem statistična) primerjava s preteklimi leti ni primerna. V magistrskem delu bo, kjer je to umestno, prikazana predvsem pretekla pravna praksa na obravnavanem področju. ZUN je namreč uporabljal termin "nedovoljeni poseg v prostor" ali, kot se je v javnosti prijel izraz, "črna gradnja", kar pomeni, da sta gradnja ali poseg v prostor izvedena brez lokacijskega dovoljenja ali odločbe o dovolitvi priglašениh del oziroma da se gradbena dela ali posegi izvajajo v nasprotju s pogoji, določenimi v lokacijskem dovoljenju ali v odločbi o dovolitvi priglašениh del. Nedovoljene posege v prostor so nadzorovali urbanistični inšpektorji, če pa termin primerjamo z izrazoma nelegalne in neskladne gradnje, bi na grobo lahko ugotovili, da gre v obeh primerih za gradnje, ki so zgrajene brez ustreznega upravnega dovoljenja ali v neskladju z njim. Pri tem pa je potrebno ugotoviti, da termin nedovoljeni poseg v prostor vključuje tudi kategorijo nelegalnih kopov po ZGO-1. Obstaja pa še ena razlika, ki potrjuje, da se podatki preteklih let ne morejo direktno uporabljati za nelegalne in neskladne gradnje in sicer, da ZUN izraza uporabe objekta skladno z upravnim dovoljenjem ni poznal.

Kot je bilo že navedeno, gre pri nelegalnih in neskladnih gradnjah za primere, ko si investitor predhodno ni pridobil gradbenega dovoljenja oziroma si je tega sicer pridobil, vendar ne v obsegu in za namen izvedene gradnje oziroma uporabe. Iz navedenega je razvidno, da so gradbeni inšpektorji tista podaljšana roka države, ki se ukvarja z že izvedenimi ali delno izvedenimi gradnjami oziroma uporabo objekta. Predmet magistrskega dela bodo torej že izvedeni posegi, kar lahko označimo za kurativne ukrepe. Preventivni ukrepi države (izobraževanje, ozaveščanje javnosti, poenostavitev postopkov za pridobitev upravnih dovoljenj, pocenitev zazidljivih zemljišč, pocenitev dajatev povezanih s pridobitvijo upravnih dovoljenj), da do nelegalnih in neskladnih gradenj ne pride, ne bodo tema magistrskega dela.

Nelegalne in neskladne gradnje so pereča slovenska tema, ki se je več kot očitno premalo zavedamo. Drugače si ne moremo predstavljati dejstva, da tudi tisti znani posamezniki, ki bi morali biti zgled vsem ostalim državljanom Republike Slovenije kršijo predpise in nedovoljeno posegajo v prostor. *Pred dolgimi leti sem kot mnogi drugi sanjal o svoji lastni hiši. Ko sem pri svojih sedemindvajsetih letih začel z gradnjo, sem bil poln optimizma in načrtov. Na svojo smolo pa sem imel soseda, ki mi*

je z izrabo upravnih postopkov onemogočal gradnjo. Po devetih letih grozljivih izkušenj z birokracijo in silnih stroškov sem obupal. Nič ni pomagalo, niti to, da sem še kot poslanec nenehno priganjal pristojnega ministra in predvsem takratnega državnega sekretarja k pisanju novega zakona, ki naj bi bolj pomagal ljudem, da uredijo svoje stanovanjsko vprašanje, ne pa tistim, ki jim to poskušajo preprečiti. Ker je vsaka slaba stvar za nekaj dobra, je bila tudi ta. Naključje je hotelo, da sem kasneje sam postal minister, pristojen za prostor (Kopač, 2003: 15). To so bile besede bivšega ministra Janeza Kopača, ki pa je pri besedah o obupu "pozabil" povedati, da je nazadnje zgradil hišo brez dovoljenja oziroma v nasprotju z njim.

Še en v nebo vpijoč primer bi lahko navedli. Vrhovna sodnica Miroslava Belič je, kljub temu da bi morala kot sodnica najbolj spoštovati predpise in biti s svojim ravnanjem zgled ostalim državljanom, brez dovoljenja zgradila dva prizidka k stanovanjski hiši. Samo dejstvo, da je kot sodnica nelegalno gradila, je obsojanja vredno, še slabše pa je dejstvo, da je za svoje ravnanje dobila le pisni opomin disciplinskega organa upravnega oddelka Vrhovnega sodišča, čeprav bi ji ta lahko izrekel celo prenehanje sodniške funkcije (glej Jakopec, 2005: 2). Iz navedenega se kaže klima slovenskega okolja glede nelegalnih in neskladnih gradenj.

Gradbeni inšpektorji imajo dve pomembni funkciji:

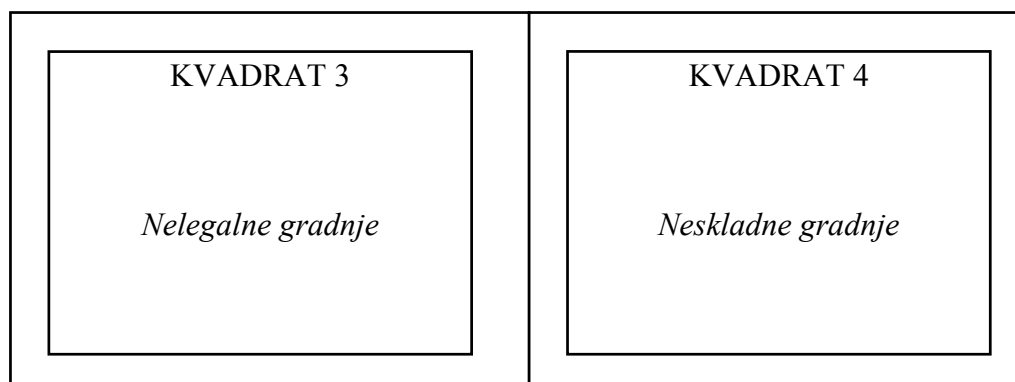
- a) odkrivanje nelegalnih in neskladnih gradenj;
- b) izrekanje inšpekcijskih ukrepov.

Po veljavni zakonodaji je najbolj drastičen ukrep glede nelegalnih in neskladnih gradenj odstranitev že zgrajenega objekta ali dela objekta. Na tak način nelegalna in neskladna gradnja ne obstaja več, tako da ni več motnje v prostoru. Druga pomembna funkcija gradbenih inšpektorjev pa se kaže v odkrivanju nelegalnih in neskladnih gradenj. 153. člen ZGO-1 daje investitorju neskladne gradnje namreč možnost, da si – po ugotovitvi gradbenega inšpektorja, da je gradnja izvedena v nasprotju z gradbenim dovoljenjem oziroma da se objekt uporablja v nasprotju s pogoji v gradbenem dovoljenju – pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve pridobi spremenjeno gradbeno dovoljenje. Gradnja oziroma uporaba objekta, ki se je sicer izvajala ali uporabljala v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, pa je investitor zanj pridobil

spremenjeno gradbeno dovoljenje, tako postane zakonita. Zakon sicer ne predvideva pridobitve gradbenega dovoljenja za nelegalne gradnje, pač pa takojšnjo odstranitev, vendar se v praksi določbe zakona ne izvajajo dosledno. Navedeno pomeni, da je investitorju vseeno dana možnost, da si pred rušitvijo, v kolikor za to obstaja možnost, pridobi gradbeno dovoljenje. Takšno ravnanje pa je odvisno od posameznega inšpektorja, saj lahko ta kljub ugotovitvi, da je gradnja nelegalna, kršitelju pusti nekaj časa, da vloži zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Iz navedenega je razvidno, da so gradbeni inšpektorji pomemben člen pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj. Od njih je namreč odvisno, ali bo nelegalna in neskladna gradnja odstranjena (v kolikor je potrebno tudi z izvršbo), od njihovega odkrivanja in "prisile" pa tudi ali bodo brezvestni graditelji za svoje gradnje naknadno poizkušali pridobiti gradbeno dovoljenje. Njihova učinkovitost je odvisna od predpisov, organiziranosti, osebnih lastnosti, pa tudi sociološko-socialnih dejavnikov.

Slika 2: Najslabša situacija v prostoru



Vir: lastna zaznava

Kako bodo vsi štirje kvadrati uporabljeni, bo prikazano v nadaljevanju.

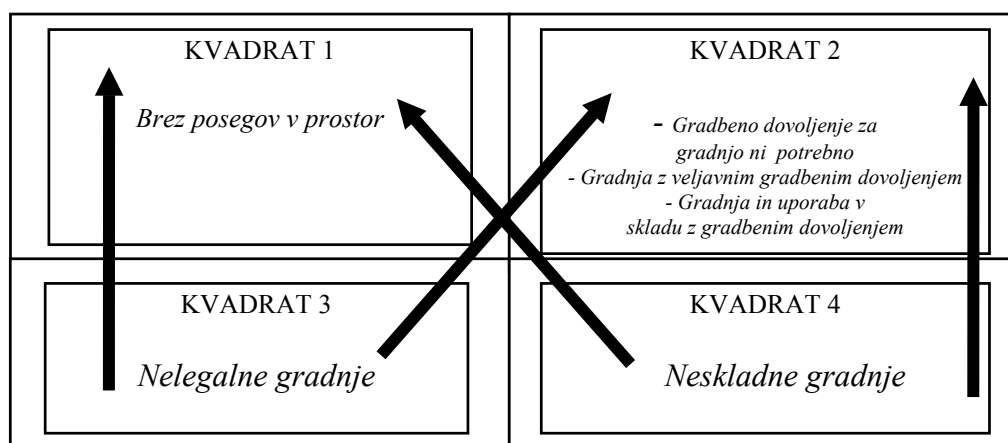
2. METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA

2.1 Namen in cilj magistrskega dela

Z magistrskim delom bo prikazana zakonodaja, po kateri delujejo gradbeni inšpektorji, njihova organiziranost, potrebne osebne lastnosti gradbenih inšpektorjev in sociološko-socialni dejavniki. Nadalje bodo prikazane tri variante (ena od njih je bila le enkraten ukrep), s katerimi je mogoče tudi po nedovoljenem posegu v prostor nelegalne in neskladne gradnje napraviti dovoljene. Čeprav Evropska unija v zvezi z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami ne sprejema sekundarne zakonodaje, ki bi bila obvezujoča za Slovenijo kot državo članico, pa lahko izkušnje drugih evropskih držav služijo kot vodilo k večji učinkovitosti slovenskih gradbenih inšpektorjev. Na kratko bo predstavljeno ravnanje nekaterih evropskih držav na tem področju.

Predpostavka magistrskega dela je, da bodo gradbeni inšpektorji učinkoviti takrat, ko v slovenskem prostoru ne bo več nobene nelegalne oziroma neskladne gradnje. Ko se bo to zgodilo, pa tudi ne bo več potrebna gradbena inšpekcija. Torej bo z najmanjšimi stroški (brez gradbenih inšpektorjev) dosežen največji učinek (brez nelegalnih in neskladnih gradenj). Do takrat pa je potrebno strmeti k čimbolj učinkoviti gradbeni inšpekciji in izboljševati posamezne komponente, ki sestavljajo njihovo učinkovitost.

Slika 3: Prehod iz najslabše situacije v prostoru v idealno situacijo



Vir: lastna zaznava

Iz tabele je razvidno, da morajo gradbeni inšpektorji delovati tako, da bodo vse gradnje iz tretjega in četrtega kvadrata prešle v prvi in drugi kvadrat. Takrat bo nastopila idealna situacija, kjer bosta obstajala le prvi (brez posegov v prostor) in drugi kvadrat (dovoljene gradnje).

2.2 Hipotezi

Hipoteza 1: Na učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj vplivajo normativna urejenost področja, organizacijska shema, njihove osebne lastnosti in izkušnje ter sociološko-socialni dejavniki.

Z normativno urejenostjo področja mislimo na predpise, ki urejajo konkretno področje. Pri tem je pomembno, kakšne pristojnosti imajo gradbeni inšpektorji, kaj šteje pod nelegalne in neskladne gradnje in kakšne so možnosti zavezancev v primeru inšpekcijskega ukrepa.

Z organizacijsko shemo mislimo notranjo urejenost Inšpektorata RS za okolje in prostor, k čemur sodi delovni čas inšpektorjev, število inšpektorjev, njihova izobrazba, usposabljanje, sodelovanje gradbenih inšpektorjev z drugimi organi, pogoji za delo in komuniciranje z javnostjo.

Pod osebne lastnosti inšpektorjev in njihove izkušnje sodijo spol, morala in etika, njihov ugled ter pritiski na gradbene inšpektorje.

S sociološko-socialnimi dejavniki mislimo na dilemo inšpektorjev, ali ni odstranitev gradnje (stanovanjske stavbe) večje socialno breme za državo kot pa njena neodstranitev.

Hipoteza 2: Učinkovitost gradbenih inšpektorjev se poleg odstranjevanja nelegalnih in neskladnih gradenj kaže tudi v njihovem odkrivanju.

Namen države je urejenost na področju prostora, kar pomeni, da naj čim več nelegalnih in neskladnih gradenj pridobi upravna dovoljenja. Odkrivanje nelegalnih in neskladnih gradenj pomeni pritisk na investitorje teh gradenj, da si dovoljenja naknadno tudi pridobijo.

2.3 Metode proučevanja

Podatki za izdelavo magistrskega dela so zbrani s pomočjo:

a) statističnih podatkov (Poročila Statističnega urada Republike Slovenije, Poročila Ministrstva za okolje in prostor, Poročila Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, Poročila Varuha človekovih pravic RS, Poročila Stanovanjskega sklada RS);

b) relevantne literature;

- c) intervjujev (strokovnjak Ministrstva za okolje in prostor, gradbeni inšpektor, strokovnjak s področja inšpekcijskega nadzora);
- d) sodb Upravnega in Vrhovnega sodišča Republike Slovenije;
- e) prvo- in drugostopnih odločb;
- f) interneta.

Za izdelavo magistrskega dela je bilo uporabljenih več metod:

- a) deskriptivna (opis);
- b) analitična (analiza sodb, odločb in statističnih podatkov);
- c) zgodovinska (zgodovinski pregled delovanja inšpekcijskih služb na območju Slovenije in nekdanje Jugoslavije);
- d) primerjalna (pregled nekaterih držav Evropske Unije na obravnavanem področju).

2.4 Temeljni pojmi

Gradbeni inšpektor

Je posameznik, ki ima univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo s področja gradbeništva ali arhitekture, najmanj tri leta (univerzitetna izobrazba) oziroma pet let delovnih izkušenj s področja graditve objektov (visoka izobrazba) in opravljen strokovnih izpit za inšpektorja ali strokovni izpit iz upravnega postopka, s tem, da kasneje opravi tudi strokovni izpit za inšpektorja. Poleg navedenega mora gradbeni inšpektor izpolnjevati tudi splošne pogoje za delo v državni upravi (144. člen ZGO-1).

Gradbeni inšpektor vodi inšpekcijski postopek na področju urejanja prostora in graditve objektov ter izreka inšpekcijske ukrepe.

Učinkovitost

Žurga (2001: 82–84) navaja štiri vidike delovanja organizacije v upravi:

1. ekonomičnost (procesov);
2. učinkovitost (output-input);

3. uspešnost (doseganje ciljev);
4. vplivnost (okolje).

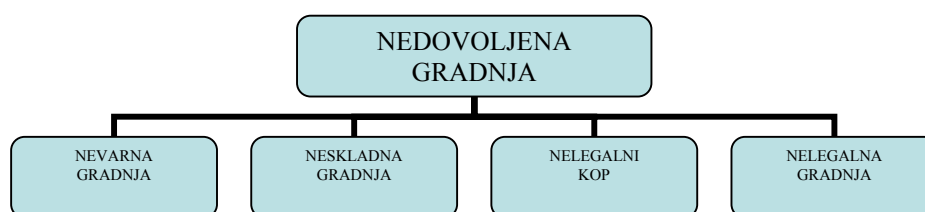
Žurga (2002: 88) pravi, da je učinkovitost organizacije razmerje med izhodom in vhomom, ki pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška, medtem ko je po Turku (Turk v Žurga, 2003: 88) učinkovitost notranja značilnost poslovnega sistema, da izpolni zahtevano nalogo v določenem času. Maher (Maher v Žurga, 2003: 88) navaja mednarodni revizijski standard INTOSAI, ki učinkovitost opredeli kot razmerje med dosežki v obliki izdelkov, storitev ali drugih rezultatov ter med dejavniki, ki so bili porabljeni za njihovo pridobitev.

Gradbeno dovoljenje

Je odločba, s katero pristojni upravni organ po ugotovitvi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, da bo zgrajeni ali rekonstruirani objekt izpolnjeval bistvene zahteve in da z nameravano gradnjo ne bodo prizadete pravice tretjih in javna korist, dovoli takšno gradnjo in s katero predpiše konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati (2. člen ZGO-1).

Nedovoljena gradnja

Slika 4: Prikaz nedovoljenih gradenj



Vir: 2. člen ZGO-1

3. NADZOR DELOVANJA UPRAVE

3.1 Funkcije države in državne uprave

Država je najsplošnejša družbena organizacija in je sestavljena iz številnih sistemov. Za državo sta značilni dve bistveni lastnosti, in sicer, da je vezana na določen teritorij in da ima na tem teritoriju oblast. Oblast pomeni moč, s katero lahko prisili posameznika k določenemu ravnanju (glej Rakočević in drugi, 1994: 58). Ker lahko država uporabi sredstva fizične prisile, govorimo o politični oblasti (glej Virant, 2002: 24).

Državna oblast se izvršuje preko treh osnovnih funkcij, ki so sestavina teoretskega modela Montesquijeve doktrine, ki se je v praksi prvič potrdil po francoski buržuazni revoluciji leta 1789 (glej Ivančević, 1983: 207). V teoriji lahko zasledimo tudi drugačne pristope⁴. Kelsnova dualistična teorija govori le o dveh funkcijah – funkciji odločanja in funkciji izvrševanja – medtem ko nekateri omenjajo celo štiri (osnovnim je dodana tudi upravna funkcija). Osnovne funkcije državne oblasti izvirajo iz ideje o delitvi oblasti, po kateri se funkcije državne oblasti razporedijo med različne nosilce, ki drug drugega omejujejo in nadzirajo. Funkcije so torej zakonodajna, izvršilna in sodna (glej Virant, 2002: 32). Zakonodajno funkcijo opravljajo zakonodajni organi, ki so v demokratičnih državah najvišji organi oblasti. Imenujejo se parlament, skupščina, kongres, vsem pa je skupno, da oblikujejo pravni red, s katerim določajo naloge, ki morajo biti v državi uresničene. Izvršilno funkcijo izvaja vlada in upravni organi. Pri tem gre za dejansko uresničevanje nalog tako, da izvršilni organi sami odločajo o sredstvih in načinih, kako bi cilje, ki jih je zastavil zakonodajni organ, uresničili. Sodno funkcijo opravljajo sodišča, ki ugotavljajo, ali je prišlo v določenem primeru do kršitve pravne norme (glej Rakočević in drugi, 1994: 63-65).

1. člen Zakona o državni upravi (ZDU-1⁵) določa, da izvršuje upravne naloge državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji. Torej ima državna uprava dve funkciji:

a) izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade;

⁴ Ivo Krbeč (v Godec, 1993: 19–20) govori celo o šestih funkcijah: 1.) zakonodajna funkcija in vrhovno državno vodstvo, 2.) temu ustrezna funkcija v lokalnih enotah, 3.) izvršilna, 4.) upravna, 5.) sodna, 6.) delavnost javnega tožilstva.

⁵ Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04

b) pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora (glej Virant, 2002: 67–68).

Znotraj navedenih funkcij so različni teoretiki klasificirali različne naloge državne uprave glede na naravo in vsebino, ki jo imajo. Godec (glej Godec v Rakočević in drugi, 1994: 175) loči:

- a) eksekutivno (izdajanje izvršilnih predpisov kot splošnih upravnih aktov, odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo);
- b) kurativno (vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na področju, za katerega je upravni organ ustanovljen);
- c) servisno funkcijo (opravljanje nalog upravnega organa za druge, predvsem za vlado in parlament).

Šmidovnik naloge državne uprave razčlenjuje še bolj nadrobno glede na njihovo naravo (glej Rakočević in drugi, 1994: 175), in sicer:

- a) policijske naloge (javni red in mir, javna varnost (notranje zadeve), zakonitost (inšpekcije, organi za prekrške), racionalna uporaba nacionalnega prostora, varstvo okolja);
- b) skrb za obstoj sistema (organizacija in financiranje državnih organov in služb, mednarodni odnosi, mednarodna trgovina, carina);
- c) javne službe v državni upravi (ustvarjanje različnih neposredno uporabnih dobrin);
- d) pospeševalne naloge (intervencije na posameznih področjih - kompenzacije, premije, beneficirane obresti, sofinanciranje razvojnih programov);
- e) servisne naloge;
- f) predlaganje nove politike;
- g) izvajanje politik (glej Šmidovnik, 1980: 140–145 ter glej Rakočević in drugi, 1994: 175–176).

Cijan in Grafenauer pa govorita o vrstah dejavnosti državne uprave:

- a) regulativna (*izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov*);
- b) kontrolno-nadzorna (*izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov, npr. inšpekcijskega*);

- c) operativna (*izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov*);
- d) študijsko analitična;
- e) represivna (Cijan in Grafenauer v Virant, 2002: 68).

Če primerjamo navedene različne razdelitve nalog državne uprave, lahko ugotovimo, da jih avtorji razvrščajo bolj ali manj podrobno, vsem pa je skupno, da kakor koli to že imenujejo (kontrolno-nadzorna funkcija, policijske naloge, eksekutivna funkcija, izvrševanje predpisov), med njimi ni dvoma o tem, da je funkcija državne uprave tudi nadzorna.

3.2 Objekt nadzora in načelo zakonitosti

Državna uprava izvaja svoje funkcije preko različnih oblik delovanja, ki jih lahko uvrstimo med objekte nadzora:

- a) splošni oblastni pravni akt;
- b) posamični oblastni pravni akt;
- c) akt poslovanja;
- d) interni akt;
- e) pravno nevezan diskrecijski akt (delno);
- f) materialno dejanje (glej Virant, 2002: 213 in Ivančević v Strmecki, 1992: 84).

Splošni oblastni pravni akt

Med navedene akte, to so podzakonski predpisi, ki jih izda Vlada in ministrstva, spadajo uredba (*Vlada podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa.*), odlok (Vlada uredi posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, sprejema pa lahko tudi druge odločitve, v kolikor tako določi zakon ali uredba.), pravilnik (Ministrstvo razčleni posamezne določbe zakona, predpisa ali akta Državnega zbora ali Vlade.), odredba (Ministrstvo določi ukrepe, ki imajo splošen pomen.) in navodilo (Ministrstvo predpiše način ravnanja za izvršitev

posameznih določb zakona, drugega predpisa ali akta Državnega zbora ali Vlade.) (Virant, 2002: 77).

Strmecki (1992: 85) pravi, da se navedeni akti izdajajo na podlagi ustavnega in zakonskega pooblastila in da so od zakona odvisni v eksistenčnem in vsebinskem smislu. Prva odvisnost pomeni, da mora upravni organ, ki izda podzakonski predpis, imeti ustrezno zakonsko pooblastilo za njegovo izdajo, medtem, ko pomeni odvisnost v vsebinskem smislu zahtevo, da je akt vsebinsko skladen z zakonom oziroma ustavo.

Posamični oblastni pravni akt

Med navedene akte spadata odločba in sklep. Odločbo izda v skladu z 207. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP/99⁶) pristojni organ o zadevi, ki je predmet postopka. Z njo odloči o vseh zahtevkih stranke, ne glede na to, ali je bil postopek začel po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Jerovšek (1994: 202) navaja, da so odločbe pozitivne in negativne, konstitutivne in deklarativne, akti prostega preudarka in vezani akti, formalne in neformalne, zbirne ali kompleksne, pisne in ustne, odločbe z uradnim zaznamkom, popolne, delne, dopolnilne inčasne, skupne in generalne ter izboljšavne in nične.

V skladu z 226. členom ZUP/99 se s sklepom odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka, in o vprašanjih, ki se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo.

Akt poslovanja

Med akte poslovanja lahko štejemo tiste, s katerimi organi javne uprave stopajo v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti (glej Androjna v Virant, 2002: 89). V skupino teh aktov spadata pogodba in javni razpis. Kot primer lahko navedemo pogodbo o gradnji bolnišnice ali cestnega odseka, ki bi jo sklenilo ministrstvo. Za takšno pogodbo veljajo pravila pogodbenega prava, ki veljajo za pogodbe med zasebnopravnimi subjekti. Vendar pa je ministrstvo vezano še na posebna pravila

⁶ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04

upravnega prava (Zakon o javnih naročilih), tako da mora pred sklenitvijo pogodbe izvesti javni razpis, s katerim izbere najugodnejšega ponudnika (glej Virant, 2002: 90).

Interni akt

Med interne akte spadajo akti, ki ne učinkujejo navzven in ne ustvarjajo pravic in obveznosti za pravne subjekte izven uprave (sistemizacija delovnih mest, uporaba službenih vozil, dodeljevanje kadrovskih stanovanj), pa tudi akti, ki učinkujejo navzven in veljajo za subjekte izven uprave (pojasnila, mnenja, okrožnice). Za obe skupini aktov je značilno, da nimata značaja predpisa in se ne objavita v Uradnem listu RS. Pa vendar je druga skupina aktov problematična, saj dejansko igrajo vlogo predpisov, vendar pa jih osebe, na katere se nanašajo, ne poznajo in z njimi niso seznanjene. Takšnim aktom bi se morali po Virantovem mnenju (glej Virant, 2002: 90–91) izogibati.

Pravno nevezan diskrecijski akt

Pravno nevezani akti so taki konkretni upravni akti, pri katerih je državnemu organu v okviru posebnega zakonskega pooblastila dano prosto na izbiro, ali akt izda oziroma ne izda, ali pa, da mu je prosto dano na izbor, v kakšnem obsegu (večjem ali manjšem) prizna pravico oziroma naloži oziroma ne naloži neke obveznosti, torej, da skratka med več možnimi dvojicami variant izbere najprimernejšo glede na javno korist, pri čemer pa je organ kljub temu vezan na zakon glede vprašanja procedure odločanja kakor tudi glede tega, da vrši odločanje po prostem preudarku v skladu z namenom, zaradi katerega mu je pooblastilo dano (Krbek v Strmecki, 1992: 81).

Materialno dejanje

S temi dejanji označujemo tista ravnanja organov državne uprave, ki nimajo narave pravnih aktov (glej Virant, 2002: 89). Obstajajo tehnične upravne norme, s katerimi

poenotimo način dela uprave z namenom, da bi dosegli nek rezultat. Razlikujemo avtoritativna materialna dejanja (nekdanja parcelacija zemljišč) in neavtoritativna (registracija vozil) dejanja (glej Strmecki, 1992: 85). Za vsa materialna dejanja velja načelo zakonitosti, vendar moramo razlikovati tista, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznikov in pravnih oseb (odvzem prostosti, zbiranje osebnih podatkov), zato morajo imeti neposredno podlago v zakonu in druga, s katerimi se ne posega v pravice, zato takšne podlage ne potrebujejo (glej Virant, 2002: 89).

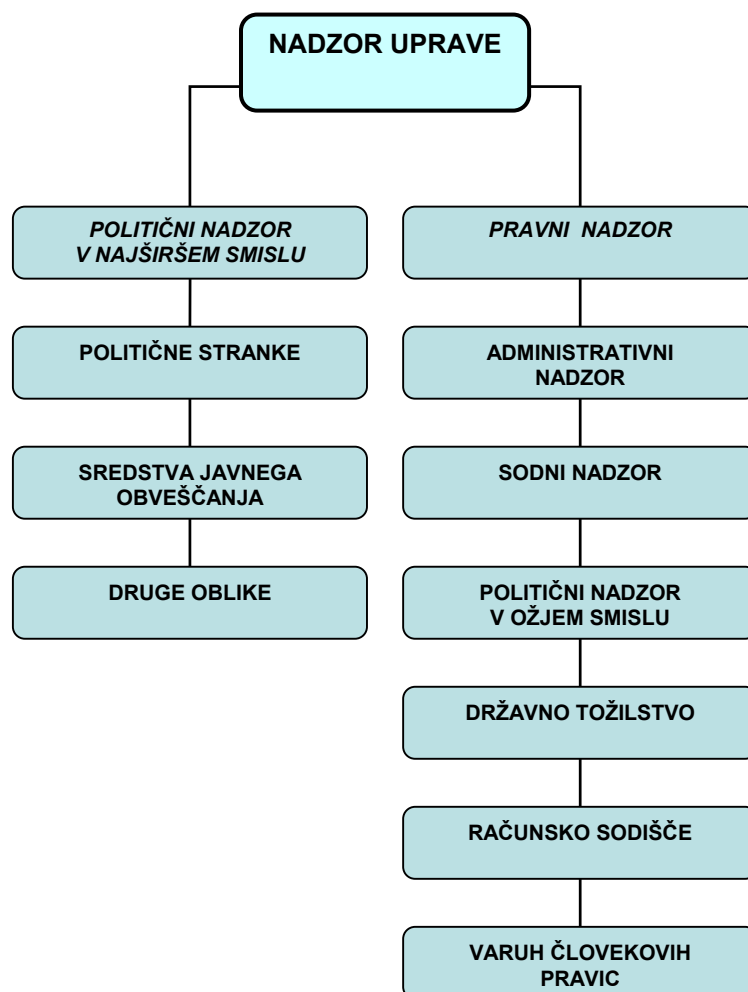
Načelo zakonitosti je glavno načelo upravnega prava (glej Virant, 2002: 74). Z izrazom zakonitost označujemo zahtevo po *hierarhični zakonitostni skladnosti določenih normativnih pojavov na področju pravne stroke, znanosti in prakse* (Griffith in Street v Strmecki, 1992: 64). Torej gre za zahtevo, po kateri morajo biti zakoni v skladu z ustavo oziroma abstraktni upravni akti v skladu z zakonom. Prav tako morajo biti konkretni upravni akti v skladu z vsemi hierarhično višjimi akti (glej Strmecki, 1992: 65). Vendar pa morajo tudi druge oblike delovanja državne uprave temeljiti na načelu zakonitosti (glej Virant, 2002: 89–92).

Načelo zakonitosti⁷ se je razvilo v začetku 19. stoletja in je povezano z razvojem ideje o delitvi oblasti. Pred tem se je namreč uprava ravnala le po navodilih vladarja in v skladu z lastnim pojmovanjem javnega oziroma državnega interesa. Izvršilna oblast je bila tako ustvarjalka politike in ne, kot je to značilno za pravno in demokratično državo, njena izvrševalka (glej Virant, 2002: 74).

3.3 Oblike nadzora uprave

⁷ Ivančević govori o treh efektilh načela zakonitosti: 1. politični efekt (Uprava je podvržena predstavnikiškemu telesu in zakonu, ki jih ta sprejema.); 2. psihološki efekt (Gre za enakost pred zakonom in pravno varnost.) in 3. tehnični efekt (Predpostavlja, da obstaja zadosti pravnih norm, ki bodo upravnega delavca osvobodile potrebe, da bi stalno razmišljal o tem, kako bo izvedel upravno delo, ne glede na to ali gre za formalno delo v upravnem postopku ali izven njega.) (glej Ivančević, 1983: 180–182).

Slika 5: Prikaz oblik nadzora



Vir: Jarc, Dušan (1996): Nadzor nad delovanjem javne uprave. Diplomaska naloga. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 7 in Horvat, Mitja (1992): Nadzor nad normativno dejavnostjo upravnih organov. Vestnik za javno upravo, Ljubljana, letnik 28, št. ¾, str. 171–189.

3.3.1 Administrativni nadzor

Upravni nadzor se izvaja znotraj uprave same. Izvajajo ga hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi – gre za notranji nadzor (ministrstvo nad upravno enoto ali nad organom v sestavi) (glej Virant, 2002: 214) – oziroma organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu (Ministrstvo pristojno za upravo). Horvat (glej Horvat, 1992: 184) sicer upravni nadzor poimenuje administrativni nadzor in ga prav tako kot Virant razdeli na notranjega in zunanjega. Najpomembnejša oblika notranjega nadzora je instančni nadzor, medtem ko *o hierarhičnem nadzoru govorimo v postopku nadzorstva nad zakonitostjo dokončnih odločb, ki so bile izdane na prvi ali drugi stopnji* (Strojin, 1991: 32). Za zunanji nadzor pa je značilno, da ga opravljajo drugi upravni organi, ki niso hierarhično višji upravni organi nad hierarhično nižjimi. Gre za razne oblike inšpekcijskega nadzora, ki ga izvajajo posebej pooblašteni inšpekcijski organi za točno določeno področje (glej Horvat, 1992: 184).

Upravni nadzor je najstarejša oblika nadzora nad delovanjem uprave, vendar kot je bilo že navedeno, v začetku ni zajemal nadzora nad zakonitostjo, ampak smotrno delovanje uprave in učinkovitost izvrševanja monarhove volje. Danes upravni nadzor vključuje preverjanje zakonitosti pa tudi strokovnost in racionalnost dela hierarhično podrejenega organa (glej Virant, 2002: 214).

3.3.1.1 Instančni nadzor

O instančnem nadzoru govorimo, kadar organ druge stopnje rešuje pritožbo zoper odločbo prve stopnje, ko še ta ni postala dokončna (Strojin, 1991: 32). V skladu z 237. členom ZUP/99 se odločba lahko izpodbija s pritožbo:

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

Kadar gre za odločanje po prostem preudarku, organ druge stopnje presoja tudi, ali je bila odločitev smotrna. Instančni nadzor torej obsega tudi primernost odločitve, ki jo vsebuje upravni akt in ne le zakonitost posamičnega upravnega akta (glej Virant, 2002: 215).

3.3.1.2 Upravna inšpekcija

V skladu s 307. členom ZUP/99 opravlja nadzorstvo nad izvajanjem Splošnega upravnega postopka, drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo upravne postopke, upravna inšpekcija. Inšpektor izda o opravljenem nadzoru zapisnik in v primeru ugotovljenih nepravilnosti predlaga predstojniku, da v določenem roku nepravilnosti odpravi oziroma izvede ustrezne ukrepe. Predstojnik lahko zapisniku ugovarja, o čemer s sklepom odloči minister, pristojen za upravo. Zoper odločitev ni možno sprožiti upravnega spora. Minister, pristojen za upravo, lahko predstojniku, pristojnemu ministru ali vladi predlaga ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Prav tako pa v skladu s 73. členom ZDU upravni inšpektor vrši nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami. Nadzor opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil. Upravni inšpektor lahko vstopi v prostore in vpogleda v dokumentacijo.

Kot primer upravnega inšpekcijskega nadzora v zvezi z nedovoljeno gradnjo stanovanjske hiše lahko navedemo inšpekcijski nadzor, ki je bil opravljen dne 12. 12. 2000, kot sledi iz zapisnika Upravne inšpekcije⁸. Iz zapisnika je razvidno, da sta investitorja brez ustreznih dovoljenj nadaljevala z gradnjo večjega stanovanjskega objekta, zaradi česar je inšpektorica izdala odločbo in ju napotila na spremembo dovoljenja, čeprav (kot je ugotovil upravni inšpektor) le-to na navedenem območju sploh ni bilo mogoče. Prav tako je upravni inšpektor ugotovil, da iz njune vloge pri upravni enoti ni bilo mogoče ugotoviti, ali je popolna ali ne. Ugotovljeno je bilo tudi, da je upravna enota šele po štirih mesecih investitorjema poslala dopis, da vlogo dopolnita.

3.3.2 Politični nadzor v ožjem smislu

⁸ Zapisnik Upravne inšpekcije št. 0103-2-038-01-116/00-12 z dne 15 .1. 2001

V parlamentarnih državah izvaja parlament politični nadzor nad izvršilno oblastjo. Tudi v našem pravu je vzpostavljen sistem razmerij med parlamentom (Državni zbor) in izvršilno oblastjo (Vlada) (glej Virant, 2002: 215), ki je le ena izmed funkcij sodobnih parlamentov (glej Zajc, 2000: 93). V skladu s 1. členom Zakona o vladi Republike Slovenije (ZVRS)⁹ je Vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Vlada je Državnemu zboru odgovorna za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Prav tako je odgovorna za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave (4. člen ZVRS).

Instituti, s katerimi se kaže nadzor Državnega zbora nad Vlado, so naslednji:

- a) volitve predsednika vlade in imenovanje ministrov (Praviloma se predsednika vlade voli po tem, ko se po izvedenih parlamentarnih volitvah sestane nov Državni zbor, izjemoma pa tudi, če funkcija predsedniku vlade preneha zaradi njegovega odstopa ali nezaupnice vladi. Predsednik republike predloži Državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, nato pa ga ta potrdi s potrebno večino glasov. Tudi ministre imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika vlade. O imenovanju ministrov se lahko tajno glasuje o listi kandidatov za ministre kot celoti ali pa se na predlog predsednika vlade odloča le o posameznem ministru.);
- b) spremljanje dela vlade prek delovnih teles (Delovna telesa Državnega zbora obravnavajo zakonske in druge predloge vlade in sprejemajo stališča in sklepe, ki so podlaga za odločanje Državnega zbora. Hkrati opozarjajo vlado in ministrstva na morebitne napake in pomanjkljivosti. Tudi kandidat za novega ministra se mora, preden ga potrdi Državni zbor, predstaviti pristojnemu delovnemu telesu in odgovarjati na vprašanja.);
- c) poslanska vprašanja in pobude (Poslansko vprašanje in pobuda sta lahko pisna ali ustna. Kadar se vprašanja in pobude obravnavajo, morajo biti na seji Državnega zbora prisotni vsi ministri, razen, če ministra zaradi opravičenih razlogov ne nadomešča državni sekretar. Poslanec lahko pobudo naslovi na vlado ali posameznega ministra za ureditev določenih vprašanj ali za sprejem določenih ukrepov, medtem ko lahko vprašanje zastavi vladi ali posameznemu ministru z njegovega področja.);

⁹ Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00, 123/04

d) interpelacija (Z njo se razpravlja o delu vlade ali posameznega ministra. Razprava se konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali ministra. Po končani razpravi pa se lahko glasuje o nezaupnici vladi tako, da se predloži novega kandidata za predsednika vlade – konstruktivna nezaupnica.);

e) konstruktivna nezaupnica (Kot je bilo že navedeno, se nezaupnico vladi lahko izglasuje le tako, da se z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade.);

f) obtožba predsednika vlade ali ministrov pred ustavnim sodiščem (Gre za obtožbo pred Ustavnim sodiščem, ki jo Državni zbor vloži zoper predsednika vlade ali ministre, kadar je kršena Ustava ali zakon. Ustavno sodišče odloči z dvotretjinsko večino (potrebnih šest glasov) in v primeru utemeljene obtožbe razreši predsednika vlade ali ministra (glej Vilfan in drugi, 1995: 84–98 in Virant, 2002: 54–58).

3.3.3 Varuh človekovih pravic

159. člen Ustave Republike Slovenije (URS)¹⁰ določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerjih do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh človekovih pravic, za posebna področja pa se z zakonom lahko določijo tudi posebni varuhi pravic državljanov.

Prvi varuh človekovih pravic je bil ustanovljen na Švedskem leta 1809, medtem, ko se na Finskem pojavi leta 1919, na Danskem leta 1953, nato pa so ga sprejele še številne druge države (glej Trpin, 1992: 114), med njimi tudi Slovenija.

Ombudsman ni najvišji pritožbeni organ, pravzaprav nima nobenih pooblastil za kaznovanje storilcev oziroma za spremembo ali odpravo upravnih aktov, pa vendar lahko kritizira akte in delo posameznih upravnih organizacij in opozarja na nepravilnosti (glej Trpin, 1992: 115). Varuh zasleduje več ciljev, med njimi tudi, da dela birokracijo bolj humano, zmanjšuje ljudsko odtujenost od vlade, z delovanjem kot pes čuvaj birokracije preprečuje zlorabe, ščiti javne uslužbence, kadar so nepravilno obtoženi in uvaja administrativne reforme (glej Danet v Ayeni, 1999: 172). Varuh

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04

začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo stranke, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa oziroma lokalne samouprave kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine (glej Virant, 2002: 222–223). Varuh človekovih pravic (ombudsman) predstavlja obliko neformalnega varstva pravic posameznikov v razmerju do države (glej Trpin, 1992: 114), saj nima posebnih formalnih pooblastil za ukrepanje zaradi odprave kršitev. Kljub temu pa je njegov nadzor podoben formalnemu, saj je varuh človekovih pravic državni organ, ki lahko zasliši priče in izvedence, državni organi pa mu morajo na njegovo zahtevo posredovati podatke, ki jih imajo (glej Virant, 2002: 223).

Ombudsman ima nalogo preiskovanja določenih vprašanj, oblikovanja mnenj o izsledkih preiskave in predlaganja izboljšav, da bi se v prihodnosti izognili dosedanjim napakam. Preiskavo lahko predlagajo posamezniki, vsi državljani, parlament ali pa kar varuh sam. Preiskuje lahko izvršno, sodno in zakonodajno vejo oblasti, torej centralno in lokalno vlado, policijo in državne institucije, pri tem pa ni omejitev glede pregleda dela za nazaj (ex post) ali preventive (ex ante) (glej Heede, 2000: 85–89).

3.3.4 Računsko sodišče

150. člen URS določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe ter je pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Status samostojnosti in neodvisnosti se kaže skozi pristojnosti, saj Računsko sodišče samo sprejema program dela, noben drug organ oziroma institucija mu ne sme nalagati dela ali dajati navodila za izvajanje. Računsko sodišče tudi samo predlaga finančni načrt državnemu zboru, ta pa mu odobri sredstva za delo¹¹.

Računsko sodišče RS ima tri člane, to je predsednik in dva namestnika, ki jih imenuje državni zbor za dobo devetih let. Navedena trojka tvori senat računskega sodišča. Poleg navedenih članov ima Računsko sodišče še največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki vodijo revizijske oddelke in imajo status funkcionarja. Računsko sodišče

¹¹ <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf>

je za izvajanje nalog odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato mora poročati o revizijskih razkritjih¹².

3.3.5 Državno tožilstvo

135. člen URS določa, da državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti. V skladu z 8. členom Zakona o državnem tožilstvu (ZDT)¹³ gre za temeljno funkcijo, v okviru katere je državni tožilec pristojen opravljati vsa procesna dejanja upravičenega tožilca po zakonu o kazenskem postopku, sodelovati na narokih in sejah. Prav tako je pristojen storiti vse, da se kazniva dejanja in njihovi storilci odkrijejo. Poleg z Ustavo določenih nalog pa ima državni tožilec v skladu z 2. členom ZDT tudi nalogo vlagati predloge za pregon in pravna sredstva v zadevah upravnih postopkov, procesne akte v civilnih in drugih sodnih postopkih ter v upravnih postopkih, v kolikor tako določa zakon. Državno tožilstvo ima v skladu z 12. členom ZDT pravico zahtevati od državnih organov ter organov lokalne in druge samouprave in organizacij z javnimi pooblastili naj mu pošljejo listine, spise, predmete ali obvestila, ki jih potrebujejo za dejanja iz svoje pristojnosti. Enako pa lahko državno tožilstvo zahteva tudi od drugih pravnih oseb in posameznikov. Prav tako pa imajo državni tožilci dostop od tajnih podatkov državnih organov preko vodij državnih tožilstev.

Državni tožilec lahko zahteva odložitev ali prekinitev izvršitve sodne odločbe ali odločbe, izdane v upravnem ali kakšnem drugem postopku, če bi z njeno izvršitvijo utegnile nastati nepopravljive škodljive posledice. Seveda pa mora biti pri tem izpolnjen pogoj, in sicer, da je državni tožilec ugotovil, da je zaradi kršitve ustave, zakona ali mednarodne pogodbe dana podlaga za vložitev pravnega sredstva zoper takšno odločbo. Zahtevo za odložitev vloži državni tožilec, ki je upravičen vložiti pravno sredstvo, pri sodišču ali organu, ki je pristojen za dovolitev izvršbe ali pa pri organu, ki izvršbo opravlja (11. člen ZDT).

Kot ugotavlja Horvat (glej Horvat, 1992: 185) pa je državno tožilstvo premalo uporabljena možnost nadzora nad normativno dejavnostjo upravnih organov. Državno

¹² <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf>

¹³ Uradni list RS, št. 63/94, 59/99, 110/02

tožilstvo sicer ne more opravljati meritornega nadzora, torej ne more neposredno spremeniti, odpraviti ali razveljaviti norm upravnih organov, kljub temu pa ima pooblastila procesnega značaja, s katerimi lahko sproži postopke, v katerih pristojni organi meritorno odločijo.

3.3.6 Sodni nadzor

Sodna funkcija je v sistemu delitve oblasti v razmerju do uprave namenjena zaščiti ustavnosti in zakonitosti dela uprave. Ima dve temeljni funkciji:

- a) *varovanje pravic posameznikov;*
- b) *skrb za ustavnost pravnega sistema (Jarc, 1996: 18).*

Neodvisnega in učinkovitega nadzora ne more biti, če le-ta ostane znotraj izvršilne oblasti, saj nihče ni dober razsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen (*nemo iudex in causa sua*). Prav tako pa politični nadzor ne more zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti, zato je nujno potrebno, da se v nadzor nad upravo vključi tudi tretja veja oblasti – sodni nadzor (glej Virant, 2002: 215).

Sodni nadzor nad posamičnimi upravnimi akti opravljata Upravno in Vrhovno sodišče v dvostopenjskem postopku. Tožnik (stranka, ki meni, da ji je bila z izpodbijanim aktom kršena pravica ali pravna korist) pri Upravnem sodišču sproži upravni spor, sodišče pa odloči o zakonitosti upravnega akta na podlagi spisa, ki je nastal v upravnem postopku ali pa tudi samo ugotavlja dejstva. Sodišče pa ne nadomešča državne uprave, saj v primeru nezakonitosti upravnega akta le-tega odpravi, vendar ne odloči o sami pravici oziroma obveznosti. Slednje je po zakonu sicer možno (glej Virant, 2002: 218–219), vendar pa v praksi sodišča sama ne odločajo. V kolikor katera od strank ni zadovoljna z odločitvijo Upravnega sodišča, lahko vloži pritožbo, ki jo reši Vrhovno sodišče.

Človekove pravice in svoboščine pa se lahko kršijo tudi z materialnimi dejanji organov javne uprave. V tem primeru je mogoče zahtevati sodno varstvo od Upravnega sodišča, vendar le v času, dokler traja kršitev, saj je namen sodnega varstva preprečitev nadaljevanja kršitve (glej Virant, 2002: 221).

Ko je dne 23. decembra 1991 Republika Slovenija sprejela Ustavo RS, je Ustavno sodišče RS pridobilo nove pristojnosti in položaj najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter za varstvo človekovih pravic¹⁴.

Ustavno sodišče odloča o:

- a) *skladnosti zakonov z ustavo;*
- b) *skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava;*
- c) *skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni;*
- d) *skladnosti predpisov lokalne skupnosti z ustavo in zakoni;*
- e) *skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;*
- f) *ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti;*
- g) *sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi;*
- h) *sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi;*
- i) *sporih o pristojnosti med državnim zborom, predsednikom republike in vlado;*
- j) *protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank;*
- k) *drugih zadevah, ki so mu naložene z ustavo ali z zakoni (160. člen URS).*

Nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov (Vlade in državne uprave) izvaja Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti. Postopek lahko zahteva upravičeni predlagatelj ali predlaga kdorkoli, ki izkaže, da predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Ustavno sodišče lahko pobudo zavrže ali zavrne, lahko pa tudi začne postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti, tako da pobudo pošlje organu, ki je izdal sporni predpis v odgovor. Ustavno sodišče lahko razveljavi (učinek *ex nunc* – za naprej) ali odpravi (učinek *ex tunc* – za nazaj) celoten podzakonski predpis, lahko pa odpravi

¹⁴ <http://www.us-rs.si/index.php>

oziroma razveljavi samo posamezne določbe podzakonskega predpisa (glej Virant, 2002: 216–217).

Pravno sredstvo (ustavna pritožba) je bilo uveljavljeno s slovensko Ustavo. Vloži ga lahko vsak, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom organa javne uprave kršena človekova pravica ali temeljna svoboščina. Vendar pa se lahko ustavna pritožba vloži šele, ko so izčrpana druga pravna sredstva. Navedeno pomeni, da je mogoče ustavno pritožbo vložiti zoper sodbo Vrhovnega sodišča, ki je bila izdana po pritožbi zoper sodbo Upravnega sodišča. Ustavno sodišče namreč šteje upravni spor kot izredno pravno sredstvo. Le izjemoma odloča Ustavno sodišče pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, kadar bi za pritožnika nastale nepopravljive škodljive posledice. Ustavno sodišče lahko ustavno pritožbo zavrne (kadar je prepozna, vložila jo je neupravičena oseba, neizčrpana pravna sredstva), zavrne (neutemeljena, z odločitvijo ne bo rešeno pomembno pravno vprašanje, kršitev ni imela pomembnih posledic za pritožnika) ali sprejme. Po sprejemu lahko ustavno pritožbo kot neutemeljeno zavrne, lahko pa ji ugodi (posamični akt razveljavi ali odpravi, le izjemoma pa tudi samo odloči o stvari) (glej Virant, 2002: 220).

3.3.7 Politični nadzor v najširšem smislu

Politični nadzor v najširšem smislu je lahko pomemben in učinkovit, vendar pa ni *stihijska delavnost* in ni institucionalizirana delavnost s tem namenom. Kljub temu političnega nadzora v najširšem smislu ne smemo povsem zanemariti (Horvat, 1992: 183). To obliko nadzora opravljajo politične stranke v opoziciji, in sicer:

- a) postavljanje poslanskih vprašanj o delu javne uprave;
- b) organizacija javnih shodov, kjer se kritizira delo uprave in vlade;
- c) obveščanje mednarodnih organizacij in javnih občil (glej Grad v Jarc, 1996: 7).

Poleg navedene oblike političnega nadzora v najširšem smislu se lahko nadzira tudi preko sredstev javnega obveščanja in drugih oblik nadzora, ki ga izvajajo društva, združenja, strokovnjaki, mednarodne organizacije in občani. Opozarjajo na neenako uporabo zakonov, nezakonita dejanja uprave, slabo funkcioniranje javnih služb, kršitve zakonov (glej Jarc, 1996: 8).

3.4 Inšpekcijsko nadzorstvo

3.4.1 Splošno o inšpekcijskem nadzorstvu

Inšpekcijsko nadzorstvo je posebna oblika nadzora, s katero upravni organi nadzorujejo, kako državljani in organizacije spoštujejo in izvajajo zakone ter druge predpise. Gre za funkcijo z izrazito oblastnim značajem, tako bi jo lahko uvrstili med policijske naloge državne uprave, pa tudi med naloge za ohranitev sistema. Inšpekcijsko nadzorstvo je tudi izvršilna funkcija državne uprave, označimo pa jo lahko tudi s kurativno funkcijo (glej Rakočević in drugi, 1994: 179).

Za pojem inšpekcijskega nadzora so značilne naslednje karakteristike, ki pa morajo biti kumulativno izpolnjene, da lahko govorimo o inšpekcijskem nadzoru. V kolikor to ni izpolnjeno, lahko govorimo le o drugih oblikah nadzora in kontrole:

- 1) nadzor morajo vršiti upravni organi;
- 2) nadzor se vrši z neposrednim vpogledom v delo in poslovanje (Inšpektor ima pravico, da v okviru danih pooblastil izvrši pregled dela in poslovanja v vse podatke ne glede na oznako in stopnjo tajnosti, saj je uradna oseba in kot taka dolžna zadržati vse podatke, s katerimi se sreča pri svojem delu.);
- 3) obstajati mora pravica in dolžnost izvedbe upravnih in drugih ukrepov (Kadar inšpektor pri svojem delu ugotovi, da zavezanec ne ravna v skladu z zakonom in drugimi predpisi, je pooblaščen in dolžan, da ga ustno in pisno opozori, da svoje delovanje uskladi s predpisi.) (glej Miščević, 1987: 5–7).

Inšpekcijsko nadzorstvo je logično in nujno in kot takšno tudi ni sporno v nobeni državni ureditvi. S tem nadzorstvom bi lahko opisali konec nekega procesa (zakonodajni) in sicer uresničitev določenega cilja (izvrševanje). Z inšpekcijskim nadzorom se namreč preverja uresničevanje zakonov in prisiljuje tiste, ki jih ne spoštujejo, k njihovem izvajanju. Torej gre za nadzor nad zakonitostjo dela posameznikov in različnih organizacij, vendar pa cilj ni le ugotovitev ali je dejansko stanje skladno z zakonom ali ne, pač pa mora biti inšpekcijski nadzor tako učinkovit, da se skladnost z zakonom tudi doseže. Ugotavljanje dejanskega stanja je zahtevno

strokovno delo, ki velikokrat zahteva uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod, posebno opremljenost in posebno strokovno znanje. Ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti je stvar inšpekcijskega organa, ki lahko odredi, da se nepravilnosti v določenem roku odpravijo, predlaga lahko uvedbo postopka zaradi prekrška, prestopkov ali kaznivih dejanj, na mestu samem pa lahko izreče mandatno kazen (glej Rakočević in drugi, 1994: 179–180).

Inšpekcijski organi delujejo kot organi v sestavi. Nadzorstvo opravljajo nad tistim delovnim področjem organa, v katerega sestavi so. Vendar pa vsak upravni organ v svoji sestavi nima inšpekcijskega organa, saj je inšpekcijsko nadzorstvo značilno le za določena področja. Delitev dela znotraj upravnega organa ima namen povečati učinkovitost dela tega organa, saj inšpekcijsko nadzorstvo dopolnjuje dejavnost upravnega organa. Inšpekcijski organ ima glede resornega organa status samostojne strokovne službe, vendar pa ni samostojen, kadar gre za zastopanje organa ali za poročanje o delu. Torej gre za delovno suverenost inšpekcijskega organa in ne za statusno suverenost tega organa navzven (glej Strojini, 1991: 32–33).

3.4.2 Zgodovina inšpekcijskega nadzora

Spoznanje o nujnosti kontrole oziroma nadzora ni novo. Nadzorne funkcije obstojajo, odkar obstoja družba. Spreminjajo pa se način kontrole, njena vsebina in nosilci (Bostič in drugi, 1997: 54).

Na slovenskih tleh je bilo prvo inšpekcijsko nadzorstvo ustanovljeno leta 1883 po ukazu cesarja Franca Jožefa. To je bila inšpekcija dela. V kraljevini Jugoslaviji so se navedeni inšpekciji pridružile še sanitarna, cestna in šolska inšpekcija ter glavna kontrola. Le-ta je skupaj z izpostavami nadzorovala prihodke in izdatke državnega proračuna ter smotrnost uporabe državnega premoženja (glej Enciklopedija Slovenije, 1990: 156).

Po drugi svetovni vojni so v Jugoslaviji delovale delovna, sanitarna, gradbena in elektroenergetska inšpekcija, ponovno pa so ustanovili državno inšpekcijo ali glavno državno kontrolo. Nadzorovala je delo vladnih organov ter delo državnih ustanov in

podjetij. Leta 1951 je prenehala delovati, njene posamezne sekcije pa so se spremenile v tržno, rudarsko, kmetijsko, gozdarsko in druge inšpekcije (glej Enciklopedija Slovenije, 1990: 156).

V letih od 1951 do 1963 so obstajali Okrajni ljudski odbori, v katere so bile vključene inšpekcijske službe. Takrat so inšpekcijske službe delovale razmeroma učinkovito. Občutno poslabšanje učinkovitosti delovanja inšpekcijskih služb zasledimo po letu 1963, ko je po ukinitvi okrajev delovanje upravnih organov in inšpekcijsko nadzorstvo prešlo z okrajnega na občinski nivo. Začelo se je vključevanje vseh teh organov v neposredna družbena okolja, kar je na delovanje upravnih organov, še bolj pa na delo inšpekcijskih služb vplivalo negativno, saj je oviralo njihovo samostojnost pri delu, objektivnost pri odločanju in sprejemanju predpisanih ukrepov (glej Bostič in drugi, 1997: 54).

Po letu 1974 se je za inšpekcijsko nadzorstvo in nadzorne službe vsaj na videz začelo novo obdobje. Sprejeta sta bila nova ustava in Zakon o inšpekcijah¹⁵, ki je izboljšal status inšpekcijskih služb s tem, ko je predpisal organizacijo in njihove pristojnosti. Na republiški in občinski ravni pa so se začele razprave o tem, zakaj so inšpekcijske službe tako neučinkovite. Ugotovljeni so bili naslednji razlogi:

- a) neprestani vplivi na delo inšpekcijskih služb;
- b) neprimeren družbeni odnos do inšpekcijskih služb;
- c) neprimerna organizacija;
- d) slaba kadrovska zasedba;
- e) neustrezno nagrajevanje (glej Bostič in drugi, 1997: 55).

Leta 1978 je bila s sklepom Izvršnega sveta RS ustanovljena posebna komisija za koordinacijo dela upravnih organov, predvsem organov nadzora in pregona, ki je bila neposredno podrejena republiškemu izvršnemu svetu. Namen komisije je bil predvsem sodelovanje inšpekcijskih in drugih organov nadzora ter opravljanje nadzora v primerih, ko naj bi tega opravljal več služb hkrati. Na predlog komisije je Skupščina RS v letu 1978 sprejela pomembne sklepe in priporočila. *Od pristojnih republiških organov je zahtevala zagotovitev pogojev za nemoteno delovanje vseh organov*

¹⁵ Uradni list SRS, št. 13/74

nadzora, predvsem pa izboljšanje kadrovske sestave v njih in ustrezno nagrajevanje teh delavcev (Bostič in drugi, 1997: 55–56).

Pomembnejša priporočila, ki so aktualna tudi danes, so naslednja:

1. Inšpekcijske službe so praviloma organizirane v sestavi upravnih organov, pristojnih za ustrezno upravno področje;
2. Inšpektor je za svoje delo samostojen in zanj osebno odgovoren;
3. Inšpekcijski organi in drugi organi odkrivanja, pregona in sojenja na vseh ravneh naj se zavzemajo za tesnejše sodelovanje in boljšo organiziranost dela, kadar gre za razloge skupnega pomena tako, da bi se čas od uvedbe postopka do zaključka čim bolj skrajšal;
4. Delo inšpekcijskih služb je zahtevno in družbeno nujno, zato je treba inšpekcijskim službam nuditi kar največjo družbeno podporo;
5. Posebno pozornost bi bilo potrebno posvetiti izobraževanju inšpektorjev;
6. Inšpekcijske službe morajo večjo pozornost posvetiti preventivnemu delu (glej intervju z Alojzijem Bošticom).

Nekaj sprejetih sklepov je bilo realiziranih (npr. sklep o nagrajevanju inšpektorjev, sklep o povezavi organov nadzora), večina pa jih ni bilo uresničenih. Npr. tisti, da naj bodo inšpektorji pri svojem delu samostojni – ni bil uresničen, saj si tega niso želeli tisti organi in funkcionarji, ki bi morali po svoji delovni dolžnosti skrbeti za zakonitost, vendar bi izvršitev omenjenega sklepa ovirala njihov vpliv na delo inšpekcijskih služb in njihovo samovoljo. Prizadevanja za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora niso obrodila sadov, saj so bila preprečena z različnimi sredstvi:

- a) slaba organizacija inšpekcijskih služb;
- b) neprimerna kadrovska politika;
- c) nezakoniti vplivi na delo inšpekcijskih služb;
- d) eksistenčni razlogi inšpektorjev;
- e) slaba strokovna usposobljenost inšpektorjev;
- f) nezaželenost strokovnjakov, ki bi samostojno in strokovno opravljali inšpekcijsko nadzorstvo;
- g) nasprotovanje političnih in gospodarskoekonomskih krogov, da bi bile inšpekcijske službe učinkovite (glej Bostič in drugi, 1997: 55-56).

V letu 1994 sta bila sprejeta Zakon o ministrstvih¹⁶ in Zakon o upravi¹⁷, na njuni podlagi pa so inšpekcijske službe prešle v sestav ministrstev. *Vendar le s spremenjenimi oblikami organiziranja, ne da bi zagotovili druge pogoje, potrebne za učinkovito inšpekcijsko nadzorstvo, ni mogoče pričakovati bistvenih sprememb niti glede kakovosti niti glede načina in vsebine inšpekcijskega dela* (Bostič in drugi, 1997: 57).

4. RAZVRSTITEV NELEGALNIH IN NESKLADNIH GRADENJ

4.1 Različni vidiki

4.1.1 Sociološki vidik

Gantar (1993: 435) navaja, da so nelegalne in neskladne gradnje izraz samoorganiziranosti ljudi, ki se odzovejo na problem pomanjkanja stanovanj. Dejstvo je, da niso vse nelegalne in neskladne gradnje, "črne gradnje", iz razloga, da bi si investitorji trajno rešili stanovanjski problem, pa vendar velja po Gantarjevem mnenju to še posebej za tiste črne gradnje, ki so rezultat nuje. Torej gre za pomanjkanje uradne in formalne stanovanjske politike.

Sociološki vidik nelegalnih in neskladnih gradenj pa lahko obravnavamo tudi kot družbeni konflikt v prostoru (glej Gantar, 1993: 435). Prostor je omejena dobrina, do katere nimajo vsi enakega dostopa. Nezakonito prisvajanje prostora je lahko odraz depriviligiranosti (črna barakarska naselja, druga zasilna bivališča) ali pa je rezultat privilegiranosti (veljaki nezakonito gradijo na nezazidljivem območju).

4.1.2 Vidik prostorskega planiranja

Nelegalne in neskladne gradnje so glede na *motive, nuje in potrebe pojav, ki pomembno degradira okolje in povzroča trajno in marsikdaj nenadomestljivo škodo*

¹⁶ Uradni list RS, št. 71/94

¹⁷ Uradni list RS, št. 67/94.

(Gantar, 1993: 435). Pri tem razlikuje neposredno škodo (gradnja nezakonitega objekta) in posredno škodo, ki nestrokovnjakom ni vidna (onesnaževanje vodnih virov, degradacija ekosistema). V zvezi z navedenim opozarja tudi Marušič (1993: 488), ki pravi, da je posredna škoda tako velika, da je ne more nadomestiti nobena odškodnina. Posredna škoda se po njegovem mnenju nanaša na varovalne zahteve kot so varovanje vode, kmetijskih zemljišč, rekreacijske možnosti ali nasploh varstvo narave.

Tudi Šinkovec (1994: 26–27) se strinja, da ni več mogoče razpravljati o svobodi v prostoru. V sodobnem svetu so posegi v prostor načrtovani. Razpravlja se o bodočem življenjskem prostoru, o prostoru za poselitev, za rekreacijo, kmetijstvo, za naravovarstvene namene in industrijo. Dolgoročno omejevanje nenadzorovane gradnje je utemeljeno, čeprav se s tem posega v načelo o varstvu lastnine.

4.1.3 Vidik delovanja upravnih služb

Eno izmed temeljnih načel ZUP/99 je tudi načelo ekonomičnosti postopka, ki od organa zahteva, da vodi postopek hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar pa tako, da se priskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje ter izda zakonita in pravilna odločba. Kot navaja Jerovšek (1994: 31–32), je načelo ekonomičnosti postopka v nekaterih členih Zakona o splošnem upravnem postopku še posebej izpeljano. V skladu z 222. členom ZUP/99 mora prvostopni upravni organ odločbo izdati najkasneje v enem oziroma v dveh mesecih.

Iz prakse je razvidno, da imajo upravni organi preveč dela, tako je nemogoče, da bi se držali vseh rokov. Tako ugotavlja tudi Gantar (1993: 435), ki pravi, da je razlog za nedovoljene in neskladne gradnje zamudnost in zapletenost postopkov za pridobitev dovoljenj za gradnjo ter s tem povezanih stroškov. Temu pa se dodaja tudi neučinkovitost inšpekcijskih služb pri odkrivanju nelegalnih in neskladnih gradenj ter njihovo zatiranje.

4.1.4. Kulturni vidik

Kot navaja Gantar (1993: 436), je kulturna dimenzija črnograditeljstva povezana z načinom življenja in z vzorcem urbanizacije v Sloveniji. Obstajata namreč dve kulturni značilnosti. Prva se nanaša na gradnjo hiše, ki je predvsem na podeželju za marsikoga višek življenja, saj se skozi svoj izdelek posameznik lahko v družbi predstavi kot sposoben in enakovreden član lokalne skupnosti. Druga značilnost pa je (kot delo na črno), da je črnograditeljstvo v slovenski družbi tretirano kot normalno dejanje, ki kljub nezakonitosti ni dojeta kot klasično kriminalno in kaznivo dejanje.

4.1.5. Medijski vidik

Mediji se s tematiko črnograditeljstva ukvarjajo tudi zaradi dvigovanja naklade (glej Kos, 1993: 453). Tako nekateri novinarji periodično objavljajo članke o nelegalnih in neskladnih gradnjah, kljub temu da k temu niso spodbujeni s kakšnim aktualnim dogodkom s tega področja.

4.2 Klasifikacija

4.2.1 Različne vrste nelegalnih in neskladnih gradenj

Investitorji nelegalnih in neskladnih gradenj se ne usmerjajo le v enostavne in običajne gradnje zato, da bi zadovoljili svoje potrebe po stanovanju; se pravi, ne gradijo samo stanovanjskih hiš, pač pa gre za širok razpon drugih gradenj, kot je postavitve kapele v narodnem parku na Kredarici, zidavo nove cerkve, pisarniške prostore, prezidavo ovčjega hleva v počitniško hišico, ureditev avtoličarske delavnice (Mlinar, 1993: 427).

Gradnje bi lahko razvrstili tudi po CC klasifikaciji gradbenih objektov, ki je v uporabi pri nas in v Evropi (glej Poročilo Inšpektorata RS za okolje in prostor, 2003: 22–24) in sicer na objekte visoke gradnje ali stavbe in na objekte nizke gradnje ali gradbene inženirske objekte. Med prve spadajo stanovanjske (enostanovanjske stavbe, dvo, tro in več stanovanjske stavbe ter skupinske stanovanjske stavbe) in nestanovanjske stavbe (hoteli, poslovne stavbe, stavbe za trgovino ter za storitev, industrijske stavbe in skladišča ...). Objekti nizkih gradenj pa so ceste, avtoceste, železnice, mostovi, pristanišča in podobno.

4.2.2 Kršitve določil

Za nelegalne gradnje je značilno, da so zgrajene brez gradbenega dovoljenja. Pri ugotavljanju zakonitosti posega sicer ni pomembno, ali se gradnja nahaja na zazidljivem ali nezazidljivem zemljišču, kljub temu pa bi lahko ločili dve kategoriji. Gradnja brez gradbenega dovoljenja se nahaja na nezazidljivem zemljišču (kmetijsko zemljišče), lahko pa se nahaja na zazidljivem zemljišču, ki pa je zazidljivo za drugačen namen (stanovanjska stavba na območju, kjer je industrijska cona). Mlinar (1993: 427) navaja, da graditelji pri nelegalni in neskladni gradnji ne upoštevajo konkretnih določil, kot so višina, naklon strehe, vrsta materiala in barve. Poleg navedenega lahko dodamo tudi gradnjo objekta na drugem mestu, kot je to navedeno v gradbenem dovoljenju, spremembo velikosti tlorisa, število etaž in podobno.

4.2.3 Nelegalne in neskladne gradnje posameznikov ali države oziroma občine

Kot je bilo že ugotovljeno, se nelegalne in neskladne gradnje izvajajo zaradi različnih razlogov. Vendar pa se nezakonitega poseganja v prostor ne poslužujejo le posamezniki, pač pa tudi država oziroma občine.

Pogačnik (1993: 480) celo poimensko navaja številne črno zgrajene družbene oziroma javne objekte, ki so bili tako zgrajeni po sili razmer. Gre za zaključke stolpnic na Trgu revolucije, risalnico Urbanističnega inštituta, Kardeljevo vilo pod Šmarno goro in primer Prulskega mostu.

4.2.4 Nelegalne in neskladne gradnje na različnih lokacijah

V Sloveniji praktično ni koticčka, kjer ne bi bilo nelegalnih in neskladnih gradenj. Kot je bilo že navedeno, se nelegalne gradnje pojavljajo celo na Kredarici. Ravno zaradi oddaljenosti oziroma oteženih pogojev nadzora se inšpekcija (glej Poročilo

Inšpektorata RS za okolje in prostor, 2001: 28) že nekaj let posveča nadzoru na območju Triglavskega narodnega parka, pregled pa je bil opravljen tudi na Krvavcu, v okolici Lenarta v Slovenskih Goricah in ob graščini Pahta v občini Kungota (glej Poročilo Inšpektorata RS za okolje in prostor, 2003: 29).

Kot navaja Poročilo Inšpektorata RS za okolje in prostor (2003: 28), so odstranili dva prenočitvena objekta v Slovenski Bistrici, stanovanjsko hišo na Obali, gostinski lokal v Celju in počitniško hišo na Dobrči.

5. NELEGALNE IN NESKLADNE GRADNJE V EVROPSKIH DRŽAVAH

Slovenija je 1.5. 2004 postala polnopravna članica Evropske unije. S tem je morala prevzeti pravni red Evropske unije in ga implementirati v svoj sistem. Sedaj je poleg slovenske zakonodaje potrebno upoštevati tudi evropsko¹⁸, vendar pa Evropska unija oziroma njene države članice urejajo le nekatera področja. To so tista, ki ne morejo biti prepuščena državam samim, saj bi njihovo ravnanje lahko vplivalo na ostale države. Takšni področji sta npr. okolje in energetika, medtem ko Evropska unija ne ureja vprašanj, povezanih z inšpekcijskim nadzorom na področju graditve. To področje je torej prepuščeno vsaki državi članici posebej, zato se vsaka od njih različno spopada s problemom nelegalnih in neskladnih gradenj.

5.1 Belgija

V Belgiji poznajo tri glavne sankcije, ki se nanašajo na gradnjo brez gradbenega dovoljenja, in sicer:

- a) prilagoditev objekta obstoječim predpisom urbanističnega planiranja;
- b) rušitev in vzpostavitev stanja, kakršno je bilo pred kršitvijo;

¹⁸ Poleg pogodb, ki predstavljajo načrte za izgradnjo Evrope (primarna zakonodaja), pa je sekundarna zakonodaja sestavljena iz uredb, direktiv, odločb, priporočil, mnenj in resolucij (glej Moussis, 1999: 46–47).

c) plačilo denarnega zneska (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 35).

Uporaba kazenskih določb je odvisna od različnih dejavnikov. Prvi dejavnik je odnos občinske oblasti do črne gradnje, le-ta pa je odvisen od javnega mnenja. Da je investitor nezakonite gradnje kaznovan, gre v večini primerov zasluga tretjim osebam. Kakšno bo kaznovanje, je odvisno tudi od velikosti kršitve. Občinska oblast deluje le občasno in še to ne v primerih manjših kršitev, kadar ni ugovorov javnosti. Kršitve, ki vplivajo na okolje in so zaradi tega deležne posebne pozornosti medijev, pa so tretirane resno (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 35).

V Belgiji se zadnjih nekaj desetletij javnost zaveda pomembnosti okoljskih vprašanj, pa tudi gradbena in mednarodna podjetja so zelo spremenila svoj odnos do nezakonitega poseganja v prostor. Zaradi vpliva javnosti so današnje kršitve predpisov s področja urbanističnega planiranja skoraj nemogoče (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 35).

5.2 Nemčija

Stopnja nadzora v velikih in manjših mestih je izredno velika, vendar pa se majhne rekonstrukcije in prizidki lahko izognejo nadzoru. V oddaljenih področjih lahko najdemo malo več črnih gradenj. Najhujši ukrep, ki lahko doleti investitorje nelegalnih in neskladnih gradenj, je rušitev objekta. Vendar pa so gradnje brez gradbenega dovoljenja zelo redke in so v celotni Nemčiji v zatonu (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 47).

5.3 Danska

Lokalne oblasti ukrepajo vedno, kadar se gradi brez privolitve. V takem primeru ustavijo gradnjo, dokler si investitor ne pridobi gradbenega dovoljenja. Na Danskem so objekti redko zgrajeni brez privolitve in je za glavna gradbena dela gradbeno

dovoljenje vedno izdano. Manjši objekti so lahko zgrajeni brez gradbenega dovoljenja in se pred gradnjo le registrirajo pri lokalni oblasti (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 59).

Zelo malo objektov je zgrajeno nezakonito, saj je v primeru nakupa ali prodaje nepremičnine potrebno dokazati, da je objekt zgrajen v skladu z zakonom. Enako je potrebno dokazati v primeru sklenitve zavarovanja (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 59).

5.4 Španija

Stopnja in hitrost reagiranja v primeru nelegalnih in neskladnih gradenj s strani inšpekcije je odvisna od pomembnosti nezakonitih del in inšpekcijske sposobnosti občinskih oblasti (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 73–74).

Obstajajo trije zakonski mehanizmi, in sicer:

- a) dela se ustavijo in v kolikor se jih ne more uskladiti z zakonom, sledi rušitev. Obstaja ustaljeno štiri letno obdobje za vzpostavitev spremembe, ki začne trajati z zaključkom del. Seveda pa se navedeno ne nanaša na kršitve, ki so storjene v zelenem pasu;
- b) sankcije zadanejo odgovorne osebe;
- c) poškodbe, ki nastanejo zaradi kršitev, morajo biti plačane s strani odgovornih oseb (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 73-74).

Dela se pogosto izvajajo z izdanim dovoljenjem, vendar pa je veliko kršitev takšnih, ki presežejo omejitve, navedene v dovoljenju (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 73–74). Torej bi lahko rekli, da je v Španiji kar nekaj neskladnih gradenj.

5.5 Francija

V večini francoskih regij se zelo redko zgodi, da bi bili veliki objekti zgrajeni brez dovoljenja. To pa ni posledica strahu investitorjev pred ukrepanjem oblasti, saj je

znanih le malo primerov, kjer bi oblasti ukrepale. Gradnja z dovoljenjem je posledica pritiska zavarovalnic (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 88).

5.6 Velika Britanija in Severna Irska

Stopnja nadzora v mestnih in vaških okoljih je realitivno visoka. Manjše gradnje ali prizidki se včasih zgradijo brez dovoljenja ali pa kot neskladne gradnje. Lokalne oblasti ukrepajo v vseh prijavljenih primerih. Obstajajo različne kazni, ki se odražajo v rušitvah objektov, denarnih kaznih ali v zapornih kaznih. Zelo redki so primeri, da bi bili objekti zgrajeni brez dovoljenja (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 100).

5.7 Nizozemska

Stopnja nadzora v večjih in manjših mestih je zelo visoka. Na vaških področjih pa se predvsem nelegalne gradnje ali dela pojavljajo bolj pogosto. Vendar pa tudi na vaških področjih ukrepa inšpekcija. Najhujši ukrep je rušitev ali vzpostavitev prejšnjega stanja. V skladu z navedenim je delež gradenj brez gradbenega dovoljenja na Nizozemskem nizek, čeprav to bolj drži za mestna kot vaška področja (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 140).

5.8 Portugalska

Župan občine lahko ustavi kateri koli gradbeni proces, če je gradnja v nasprotju z vsebino gradbenega dovoljenja ali katerega koli zakona ali predpisa. Župan lahko tudi odredi rušitev že zgrajenega objekta in naloži, da se vzpostavi prvotno stanje, to je stanje, ki je bilo pred začetkom gradbenih del. Graditelj ima za izpolnitev obveznosti na voljo določen čas. Enaka pooblastila ima tudi nacionalno Ministrstvo za planiranje. V kolikor odgovorna oseba ne sledi navodilom v roku 15 dni, se gradnja lahko poruši in vzpostavi prejšnje stanje na kršiteljeve stroške. Nespoštovanje navodil se šteje kot kriminalni prestop (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 149).

5.9 Grčija

Stopnja nadzora nad nelegalnimi in neskladnimi gradnjami ni posebej visoka. Gradnja objektov brez dovoljenj se zelo pogosto dogaja na vaških področjih in predstavlja trajajoč problem v celotni Grčiji (glej Schmidt-Eichstaedt, 1995: 109–110).

Iz opisanih primerov evropskih držav je razvidno, da se nekatere države bolj, druge manj ukvarjajo z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami. Ukrepi, ki jih izvajajo države so naslednji:

- a) denarne kazni;
- b) rušenje in vzpostavitev prejšnjega stanja;
- c) prilagoditev objekt obstoječim predpisom;
- d) zaporna kazen.

Veliko vlogo pri ukrepanju oblasti imajo mediji, zavarovalnice, pa tudi otežkočena prodaja nelegalne ali neskladne gradnje. Evropske prakse bi se morali posluževati tudi v Sloveniji.

6. GRADBENA INŠPEKCIJA

6.1 Pravne norme

Gradbeni inšpektorji morajo delovati v skladu s predpisi, zato je posebej pomembno, kakšen obseg njihovega delovanja jim ti predpisi določajo, kakšna so njihova pooblastila, pravice in dolžnosti, postopek, po katerem morajo inšpektorji opravljati nadzor, pa tudi kakšne ukrepe lahko izvajajo.

Na področju dela gradbene inšpekcije so pomembni naslednji predpisi:

- a) Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN¹⁹);
- b) Zakon o graditvi objektov (ZGO-1);
- c) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP/99).

¹⁹ Uradni list RS, št. 56/02

6.1.1 Določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor, ki se opravlja nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, izvršujejo inšpektorji in inšpektorice, to so uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi (2. člen). Določbe ZIN se uporabljajo le glede tistih vprašanj, ki za posamezne inšpekcije niso urejena s posebnimi zakoni. V kolikor postopkovna vprašanja niso urejena z ZIN ali s posebnim zakonom, ki ureja delovanje posamezne inšpekcije, se glede teh vprašanj uporablja ZUP/99 (3. člen).

ZIN določa štiri načela, po katerih morajo delovati inšpektorji. Načelo samostojnosti (4. člen) pravi, da so inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni. Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov določa namen opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora (5. člen). Po načelu javnosti morajo inšpektorji javnost obveščati o svojih ugotovitvah ter ukrepih, kadar je to potrebno zaradi zavarovanja pravic pravnih ali fizičnih oseb, pa tudi kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih odločb (6. člen). V skladu z zadnjim načelom – načelo sorazmernosti – morajo inšpektorji svoje naloge opravljati tako, da pri *izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora* (7. člen). Inšpektor ima pravico najprej le ustno opozoriti na nepravilnosti ter na njihove posledice in določiti rok za njihovo odpravo, v kolikor oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Če nepravilnosti v roku niso odpravljene, izreče inšpektor druge ukrepe v skladu z zakonom (33.člen). Inšpektor mora pri izbiri ukrepov upoštevati težo kršitve in izreči tak ukrep, ki je glede na težo kršitve za zavezanca ugodnejši, vendar mora biti pri tem dosežen namen predpisa. Pri določanju roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati več dejavnikov, in sicer težo kršitve, posledice kršitve za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko zavezanec (to je pravna ali fizična oseba, pri kateri je inšpektor opravil nadzor) odpravi nepravilnosti (7. člen).

Položaj inšpektorja je posebej varovan, saj inšpektorja zaradi delovnih potreb brez njegovega soglasja ni mogoče premestiti na drugo delovno mesto, za katero ni

določeno izvrševanje inšpekcijskih pooblastil (14. člen). Inšpektorju lahko odvzame pooblastilo za vodenje že začetega postopka in zadevo dodeli drugemu inšpektorju ali sam prevzame postopek glavni inšpektor, vendar samo v primeru, da je podan izločitveni razlog po ZUP/99 ali pa, če je uveden disciplinski postopek zoper inšpektorja (27. člen).

Inšpektorji so posebej odgovorni, *če pri opravljanju nalog nadzora opustijo izvršitev nalog oziroma ne sprejmejo ustreznih ukrepov, ki so jih skladno z zakonom dolžni izvršiti oziroma sprejeti, če podajo prijave oziroma ne obvestijo pristojnih organov o kršitvah zakonov ali drugih predpisov, ki so jih ugotovili pri izvrševanju nalog inšpekcijskega nadzora* in če opravljajo dejavnosti oziroma dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora, pa ne gre za znanstveno ali pedagoško delo. V kolikor pride do kršitve posebnih odgovornosti, se takšna kršitev šteje kot težja disciplinska kršitev. Do dokončnosti odločbe o disciplinski odgovornosti inšpektor, zoper katerega je uveden disciplinski postopek zaradi težje disciplinske kršitve, ne sme opravljati nalog inšpekcijskega nadzora (17. člen). V kolikor je bila zavezancu ali drugi osebi s protipravnim dejanjem ali opustitvijo inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora povzročena materialna škoda, zanjo odgovarja Republika Slovenija, vendar pa ima slednja nasproti inšpektorju regresni zahtev, če je inšpektor škodo povzročil naklepno ali iz hude malomarnosti. Zavezanec ali tretja oseba lahko neposredno zahtevata povračilo škode od inšpektorja le v primeru, da je inšpektor storil kaznivo dejanje (37. člen).

Inšpektor, ki samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku, izkazuje pooblastilo za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora s službeno izkaznico in značko (18. člen).

Inšpektor je pooblaščen, da pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora pri fizični ali pravni osebi:

a) *pregleda prostore, objekte, postroje, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov;*

- b) *pregleda poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahteva izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko;*
- c) *zasliši stranke in priče v upravnem postopku;*
- d) *pregleda listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost strank;*
- e) *brezplačno pridobi in uporabi osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora;*
- f) *brezplačno vzame vzorce blaga in opravi preiskave vzetih vzorcev;*
- g) *brezplačno vzame vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav;*
- h) *fotografira ali posname na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore, objekte, postroje, napeljave in druge predmete iz točke a;*
- i) *reproducira listine, avdiovizuelne zapise in druge dokumente;*
- j) *zaseže predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov;*
- k) *opravi druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora (19. člen).*

Poleg navedenih pooblastil lahko inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora odvzame dokumentacijo, ki jo potrebuje za obravnavanje dejanskega stanja, če meni, da obstaja utemeljen sum kršitev zakonov ali drugih predpisov, vendar lahko navedeno stori za največ 15 dni in v kolikor s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe. Inšpektor mora o odvzemu dokumentacije izdati potrdilo. Inšpektor pa ne sme odvzeti dokumentacije državnih organov, ki je določena kot tajna (19. člen).

Inšpektor ima poleg navedenih pooblastil tudi pravico:

- a) *vstopiti v prostore, objekte in k napravam zavezanca (Inšpektor lahko vstopi brez predhodnega obvestila, brez dovoljenja zavezanca oziroma njegove odgovorne osebe, ne glede na delovni čas, razen če ni z zakonom določeno drugače. V kolikor se zavezanec brez upravičenih razlogov upira vstopu v prostore ali objekte, kjer se dejavnost opravlja, ima inšpektor pravico, da vstopi mimo volje zavezanca ob pomoči policije. Morebitna škoda, ki je bila neizogibna, in stroški vstopa gredo v breme zavezanca.) (20. člen);*
- b) *vstopiti v poslovne in druge prostore, ki ne pripadajo zavezancu (Lastnica, lastnik, posestnica oziroma posestnik poslovnih, proizvodnih ali drugih prostorov in zemljišč,*

ki si jih je potrebno ogledati, ker obstaja sum, da zavezanec v njih opravlja dejavnost ali da se tam nahajajo stvari zavezanca, mora dopustiti, da se ogled opravi. Ogled se lahko odkloni le iz zakonsko določenih razlogov. Inšpektor lahko pod določenimi pogoji zapečati prostore do oprave ogleda, vendar največ za sedem dni oziroma do trenutka, ko se lastnik, lastnica, posestnik ali posestnica najde. Inšpektor izda o tem poseben sklep.) (21. člen);

c) pregledati stanovanjske prostore zavezanca (Inšpektor lahko pregleda posamezne prostore v stanovanju, vendar si mora, v kolikor lastnik oziroma uporabnik temu nasprotuje, pridobiti odločbo pristojnega sodišča. Sodišče dovoli ogled prostorov, če obstajajo razlogi za sum, da se *v stanovanju opravlja nedovoljena dejavnost, da se v stanovanju opravlja dejavnost v nasprotju s predpisi, da se v stanovanju hranijo predmeti, živali ali druge stvari v nasprotju s predpisi ali da bodo pri ogledu stanovanja oziroma posameznih stvari v stanovanju ugotovljene druge kršitve predpisov.*) (22. člen).

Inšpektor ima pravico in dolžnost, da v primeru kršitve zakona ali drugega predpisa oziroma drugega akta, katerega izvajanje nadzoruje:

- a) *odredi ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi;*
- b) *izvede postopke v skladu z zakonom o prekrških;*
- c) *poda kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti;*
- d) *predlaga pristojnemu organu sprejem ukrepov;*
- e) *odredi druge ukrepe in opravi dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom* (32. člen).

Inšpektor predlaga pristojnemu organu odvzem premoženjske koristi, ki je posledica storitve kaznivega dejanja ali prekrška. V kolikor ugotovi kršitev zakona ali drugega predpisa oziroma akta, katerega izvajanje nadzoruje druga inšpekcija, inšpektor sam ugotovi dejansko stanje, sestavi zapisnik in ga skupaj s predlogom za ukrepanje posreduje pristojni inšpekciji (32. člen).

Inšpektor lahko tudi ukrepa:

- a) preventivno (Inšpektor *odgovarja na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije, o ugotovljenih nepravilnostih in*

posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov obvešča javnost ter deluje v smislu osveščanja javnosti.) (33. člen);

b) posebno (Inšpektor lahko z odločbo začasno, do odločitve pristojnega organa, prepove opravljanje dejavnosti oziroma odvzame predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so le-ti s kršitvami nastali.) (34. člen);

c) povezano s prepovedjo opravljanja dejavnosti (Inšpektor ima *pravico odrediti zapečatenje poslovnih in proizvodnih prostorov, objektov ali drugih prostorov, v katerih se opravlja dejavnost oziroma delovnih sredstev, naprav in opreme, s katero se opravlja dejavnost*, inšpektor lahko z odločbo naloži *podjetjem, ki so pristojna za distribucijo električne energije, vode, plina ter za telekomunikacijske zveze, da zavezancu v roku treh dni ustavijo njihovo dobavo oziroma da zavezancu prekinajo telekomunikacijske zveze.*) (35. člen);

d) za varovanje pravic drugih oseb (Kadar zavezanec stori kršitev zakona ali drugih predpisov, ki posega v pravice ali pravne koristi drugih pravnih ali fizičnih oseb, je inšpektor te osebe dolžan na njihovo zahtevo seznaniti z ugotovitvami, izrečenimi ukrepi in drugimi podatki, ki so potrebni za uveljavljanje pravic prizadetih oseb. Zaradi varovanja pravic drugih oseb lahko inšpektor objavi ali odredi objavo svoje odločbe ali njenega povzetka za določen čas.) (36. člen).

Inšpektor mora obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti. Vlagatelj lahko zahteva, da ga inšpektor obvesti o svojih ukrepih (24. člen). ZUP/99 sicer določa, da mora biti v vsaki vlogi navedeno, kdo jo vlaga in da mora biti vloga lastnoročno podpisana, vendar pa mora inšpektor v skladu s 24. členom ZIN obravnavati tudi anonimne prijave, razen če obstaja sum, da je prijava neresna ali lažna. Položaj stranke v postopku inšpektorja ima zavezanec, ne pa tudi vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge (24.člen).

Inšpektor s sklepom ustavi postopek, v kolikor ugotovi, da zavezanec ni storil kršitve zakona ali drugega predpisa. V obrazložitvi navede obseg opravljenega nadzora in razloge za ustavitev postopka. Kadar inšpektor z odločbo naloži zavezancu določene ukrepe, pa v obrazložitvi navede obseg opravljenega nadzora in ugotovitve, v katerih delih nadzora je bilo ugotovljeno, da zavezanec ni kršil predpisov (28. člen). O odpravljenih nepravilnostih mora zavezanec takoj obvestiti inšpektorja (29. člen). V

kolikor stranka ni zadovoljna z odločbo inšpektorja, se nanjo lahko pritoži, vendar pritožba ne zadrži njene izvršitve, razen če je s posebnim zakonom drugače določeno (30. člen).

Inšpekcijski nadzor se lahko predhodno najavi. V postopku opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora lahko sodelujejo zavezanec, zakoniti ali statutarni zastopnik, pooblaščenec in odgovorna oseba zavezanca, razen če inšpektor oceni, da bi se z njihovo prisotnostjo ovirala učinkovitost inšpekcijskega nadzora. O tem mora inšpektor izdati poseben sklep. Inšpektor lahko zahteva, da mu odgovorna oseba zavezanca v določenem roku pisno pojasni ali poda izjavo v zvezi s predmetom nadzora. Inšpektor lahko opravi vsa dejanja v postopku in izvede vse dokaze, tudi če v postopku inšpekcijskega nadzora nad pravno osebo ali samostojnim podjetnikom ni prisotna nobena od zgoraj naštetih oseb. Če gre za nujne in neodložljive ukrepe, lahko inšpektor pred izdajo odločbe pošlje zavezancu (pri inšpekcijskem postopku ni sodelovala nobena od zgoraj določenih oseb) zapisnik in ga pozove (poziv se izroči kateremu od zaposlenih ali pa se pusti v objektu), da se pisno ali ustno izjavi o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah. Rok za izjavo ne sme biti krajši od 48 ur. Po preteku roka izda inšpektor odločbo, brez dodatnega zaslišanja (29. člen).

Stroške inšpekcijskega postopka lahko trpijo:

- a) zavezanec (Stroški, ki so nujno za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis.);
- b) organ (V kolikor se postopek ustavi oziroma gre za stroške tistega dela nadzora, pri katerem niso bile ugotovljene nepravilnosti.);
- c) prijavitelj (V kolikor gre za lažno prijavo.) (31. člen).

ZGO-1 je glede zavezancev nedorečen. Pri neskladnih gradnjah večjih problemov glede ugotovitve zavezanca ni, saj je to investitor, ki je pridobil gradbeno dovoljenje. Nedorečenost se kaže pri nelegalnih gradnjah, saj je po določbah ZGO-1 investitor tisti, ki je pridobil gradbeno dovoljenje, torej po zakonski določbi to ne more biti investitor nelegalne gradnje (zgrajeno brez gradbenega dovoljenja). Zato se v primeru nelegalne gradnje za določitev zavezanca šteje kriterij lastništva (glej intervju z Matjažem Kašatom). Da je v praksi temu tako, kaže podatek romskega naselja Žabjak,

kjer je okoli 35 nelegalnih objektov. Le devet postopkov gradbene inšpekcije je zaključenih z izvršljivo odločbo, ostali postopki pa so v teku. Pojavlja se namreč problem ugotovitve investitorja gradnje, saj se *Romi izmotavajo, da ne vedo, kdo je investitor. V tem primeru bi morali odločbo izdati lastniku zemljišča, vendar je veliko privatnih uzurpiranih zemljišč. Lastnik zemljišča bi bil tako oškodovan dvakrat; prvič, ker mu je Rom ukradel zemljišče, drugič pa, ker bi moral plačati stroške rušitve* (Novak, 2004: 29).

Da bi povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj, bi morali zakonsko natančno določiti, kdo je zavezanec za izvršitev inšpekcijskega ukrepa. Po ZIN je stranka v postopku samo zavezanec. Ustavno sodišče je z odločbo odločilo, da je za določitev stranskih udeležencev potrebno upoštevati določbe ZUP, tako da prijavitelj nima avtomatično statusa stranke, vendar mora to posebej zahtevati. Organ o njegovi zahtevi odloči s sklepom, s katerim prijavitelju status stranke prizna ali ne prizna (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Za prekršek se z denarno kaznijo, ki se izterja na kraju samem kaznuje pravna oseba (300.000 tolarjev), odgovorna oseba pravne osebe (100.000 tolarjev), samostojni podjetnik posameznik (200.000 tolarjev) ali fizična oseba (100.000 tolarjev), ki:

- a) *ovira ali onemogoči vstop inšpektorja v prostor, objekte ali k napravam (20. člen);*
- b) *ne omogoči inšpektorju nemotenega opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora (23. člen);*
- c) *na zahtevo inšpektorja in v roku, ki ga določi inšpektor, ne da pisnega pojasnila in izjave v zvezi s predmetom nadzora (29. člen);*
- d) *ne spoštuje z odločbo odrejenih ukrepov inšpektorja;*
- e) *ne odpravi pomanjkljivosti v roku, ki ga določi inšpektor (33. člen);*
- f) *ne objavi odločbe inšpektorja ali njenega povzetka v nasprotju z odredbo inšpektorja (36. člen);*
- g) *poškoduje, odstrani ali prikrije odločbo inšpektorja ali njen povzetek, ki je javno objavljen (36. člen) (38. člen).*

Fizična oseba, ki poda inšpekciji lažno prijavo, se kaznuje z denarno kaznijo 100.000 tolarjev (39. člen). V kolikor je s posebnim zakonom, ki ureja posamezne inšpekcije

določeno isto dejanje kot v 38. in 39. členu ZIN, se izreče tista kazen za prekršek, ki je za storilca prekrška milejši (40. člen). Gradbeni inšpektorji ne preverjajo istovetnosti prijaviteljev; za kakšno prijavo gre, preverjajo na terenu. Da gre za lažno prijavo, mora biti izpolnjen pogoj, in sicer naklep prijavitelja, da poda lažno prijavo. Odkar velja ZGO-1 je bil zaznan le en primer takšne prijave, vendar je šlo v konkretnem primeru za zmotno mišljenje prijavitelja (in ne za naklepno dejanje), da investitor nima gradbenega dovoljenja, saj mu je napačen podatek posredovala Upravna enota (glej intervju z Matjažem Kašetom).

6.1.2 Določbe Zakona o graditvi objektov

Gradbeni inšpektor nadzoruje v okviru inšpekcijskega nadzorstva, *ali so bili pri prostorskem načrtovanju upoštevani predpisi s področja urejanja prostora, ali so bili pri projektiranju upoštevani predpisi s področja graditve objektov, ali so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje oziroma drugih del po tem zakonu, ali se gradnja izvaja skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem, ali se objekti gradijo ter ali so zgrajeni in vzdrževani tako, da zagotavljajo zanesljivost in izpolnjujejo bistvene zahteve po tem zakonu, ali so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov po tem zakonu in ali udeleženci pri graditvi objektov, ko opravljajo dejavnost prostorskega načrtovanja, projektiranja, revidiranja, gradnje in gradbenega nadzora, izpolnjujejo zakonsko določene pogoje* (145. člen).

Vodenje inšpekcijskega postopka, izrekanje ukrepov in vročanje inšpekcijskih odločb se šteje za nujne ukrepe v javnem interesu v smislu ZUP. Odločba se lahko izda brez zaslišanja strank v skrajšanem postopku, lahko pa se izda tudi ustno. Kraj vročanja in mesto, kjer se pusti obvestilo o poskusu vročanja, je lahko tudi gradbišče, objekt ali kraj izvajanja del, v zvezi s katerim se vodi postopek. Zoper odločbo je dovoljena pritožba v roku 8 dni, vendar le-ta ne zadrži izvršitve odločbe (146. člen).

Inšpekcijski postopek se izvede po skrajšanem ugotovitvenem postopku, torej se ugotovi dejstva, ki so potrebna. Na terenu gradbeni inšpektor ugotovi, kdo je lastnik nelegalne gradnje, lastnik pa potrdi, da za gradnjo nima dovoljenja. Gradbeni inšpektor o tem napiše zapisnik. Drugače pa je možno izvesti celoten ugotovitveni postopek po

ZUP, in sicer, kadar je potrebno ugotavljanje dejstev npr. s pričami (sporno, kdaj je bil objekt zgrajen). Z ustno odločbo gradbeni inšpektor ustavi gradnjo ali prepove uporabo objekta. Stranka mora zahtevati izdajo pisne odločbe, drugače se šteje, da se odpoveduje pravici do pritožbe. O ustni odločbi se sestavi zapisnik (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Gradbeni inšpektor lahko z odločbo izreče splošne inšpekcijske ukrepe:

- a) odredi, da se nepravilnosti v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem odpravijo v določenem roku;
- b) v kolikor se nepravilnosti v roku ne odpravijo, odredi, da se nadaljnja gradnja ustavi;
- c) prepove uporabo objekta, ki se uporablja brez uporabnega dovoljenja ali kateremu se spremeni namembnost brez gradbenega dovoljenja;
- d) prepove vgrajevanje neprimernih gradbenih proizvodov ali materialov oziroma materialnih surovin, ki niso iz legalnega kopa (150. člen).

Poleg splošnih inšpekcijskih ukrepov lahko gradbeni inšpektor izreče tudi inšpekcijske ukrepe, povezane z nelegalno gradnjo (Odredi, da se gradnja takoj ustavi, zgrajeni objekt ali del objekta pa odstrani, vzpostavi prejšnje stanje ali drugače sanira objekt, del objekta oziroma zemljišče – 152. člen) ali z neskladno gradnjo (V kolikor se gradnja izvaja v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, gradbeni inšpektor odredi, da se gradnja ustavi, investitor pa mora v enem mesecu pridobiti spremenjeno gradbeno dovoljenje. Če investitor v roku ne zaprosi za spremenjeno dovoljenje, ali če je njegova zahteva pravnomočno zavržena ali zavrnjena, odredi gradbeni inšpektor, da se del objekta, ki je zgrajen v nasprotju z dovoljenjem, odstrani in vzpostavi stanje navedeno v gradbenem dovoljenju. V kolikor se objekt ali del objekta uporablja v nasprotju s pogoji iz gradbenega dovoljenja, mora lastnik objekta za spremembo gradbenega dovoljenja zaprositi v enem mesecu. Če lastnik objekta v roku ne zaprosi za spremembo, če ne pridobi novega uporabnega dovoljenja ali če je zahteva pravnomočno zavržena ali zavrnjena, odredi gradbeni inšpektor, da se v delu objekta, ki se je uporabljal v nasprotju z gradbenim dovoljenjem, vzpostavi stanje, določeno v gradbenem dovoljenju – 153. člen).

Po uradni dolžnosti se inšpekcijski postopek uvede, ko inšpektor ugotovi ali izve, da bi bilo treba uvesti postopek, če tako določa zakon in varstvo javne koristi. Kaj je v tem primeru javna korist, je stvar presoje. Gradbeni inšpektor torej postopka ne uvede do ugotovitve, da je gradnja nelegalna oziroma neskladna. V kolikor ni ugotovljene kršitve, inšpektor tudi ne izda nobenega upravnega akta. V kolikor je bilo v času gradnje dovoljenje potrebno, v času inšpekcijskega postopka pa za takšno gradnjo dovoljenje ni več potrebno, gradbeni inšpektor postopka ne uvede. V kolikor pa je bila npr. v letu 2000 že izdana pravnomočna odločba o odstranitvi objekta, po današnjih predpisih pa dovoljenje ni potrebno, se izvršba ustavi, saj se šteje, da je obveznost izpolnjena. Vsekakor se ravna v korist zavezanca (glej intervju z Matjažem Kašetom).

ZGO-1 je poleg inšpekcijskih ukrepov predpisal tudi druge sankcije, ki pripomorejo k manjšemu številu nedovoljenih gradenj:

a) nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora (Nadomestilo plača inšpekcijski zavezanec na podlagi odločbe, ki jo izda organ za gradbene zadeve po uradni dolžnosti, kadar v postopku za izdajo ali spremembo gradbenega dovoljenja ugotovi, da se dovoljenje nanaša na nedovoljene gradnje. Lahko pa tudi na podlagi odločbe gradbenega inšpektorja, s katero je ta izrekel inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje.) (157. člen);

b) posebne prepovedi (Prepovedi se nanašajo na gradnjo, objekt ali del objekta glede katerega je izrečen inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje. V zvezi z njimi so prepovedana sicer dovoljena ali predpisana dejanja: *izvedba komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture, vpisi in spremembe vpisov v zemljiški knjigi, uporaba ali opravljanje gospodarskih ali drugih dejavnosti v njem, promet z njimi ali z zemljiščem, na katerem je, sklepanje drugih pravnih poslov, kot sklenitev kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih pravnih poslov med živimi.*) (158. člen). Gradbeni inšpektor izda odločbo, s katero v prvi točki izreka ustavi gradnjo, z drugo točko izreče ukrep odstranitve objekta, s tretjo točko pa izreče prepovedi. Prepovedi so torej sestavni del odločbe o ugotovitvi nelegalnih in neskladnih gradenj (glej intervju z Matjažem Kašetom);

c) vpis zaznambe prepovedi in možnost izbire (Odločbo, s katero se izreče inšpekcijski ukrep v zvezi z nedovoljeno gradnjo, se vpiše v zemljiško knjigo. Zaznamba se izbriše na predlog gradbenega inšpektorja ali na predlog zavezanca, če ta predloži potrdilo

gradbenega inšpektorja o izvršeni odločbi ali pravnomočno gradbeno dovoljenje.) (159. člen);

d) označitev izrečenega inšpekcijskega ukrepa (Gradbeni inšpektor lahko na nedovoljeni gradnji označi prepoved nadaljevanja gradnje oziroma uporabe, priključevanja na gospodarsko javno infrastrukturo, postavi merilne naprave, s katerimi je mogoče ugotavljati kršitev izrečenih prepovedi.) (160.člen). Gradbeni inšpektor fizično prepreči nadaljevanje gradnje, npr. s pečatenjem (glej intervju z Matjažem Kašetom);

e) varstveni ukrep odvzema predmetov. Gradbeni inšpektor lahko odvzame predmete, ki jih dobi pri nelegalni in neskladni gradnji, ne glede na lastništvo predmetov (glej intervju z Matjažem Kašetom).

ZGO-1 določa denarne kazni za prekrške pravnih in fizičnih oseb, ki jih storijo v zvezi z graditvijo objektov. *O prekrških odločajo prekrškovni organi in sodišča. Prekrškovni organi so upravni organi in drugi državni organi ter nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so se posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških* (45. člen Zakona o prekrških ZP-1²⁰). Višina denarne kazni je odvisna od pomembnosti prekrška in od osebe, ki stori prekršek. Za prekršek v zvezi z nelegalnimi gradnjami se lahko pravna oseba kaznuje celo z denarno kaznijo 20.000.000 tolarjev (179. člen).

Da bi povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj, bi morali razglasiti amnestijo starejših nelegalnih in neskladnih gradenj. Znano je namreč, da večina gradenj iz 70. in 80. let ni bila izvedena v skladu z lokacijskim dovoljenjem, saj je k temu pripomogel tudi takrat veljavni 74. člen ZUN, ki je investitorjem omogočal, da so za dovoljenje zaprosili po uvedbi inšpekcijskega postopka. Če država teh objektov v preteklih letih ni uspela sankcionirati, bi morala predpisati določen datum, do katerega se šteje, da so objekti zgrajeni legalno (glej intervju z Matjažem Kašetom).

6.2 Organizacija gradbenih inšpektorjev

²⁰ Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 44/05

6.2.1 Notranja organizacija

Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje. Inšpekcije delujejo v inšpektoratih, le izjemoma pa lahko inšpekcija deluje tudi v organu v sestavi, ki ni inšpektorat, vendar mora tako določati poseben zakon ali uredba. V primeru, da je inšpekcij več, se v okviru inšpektorata oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote. Inšpektorat ima status samostojnega organa v sestavi ministrstva (8. člen ZIN). Takšna organiziranost ima dobre in slabe lastnosti. Prednosti so v tem, da pridobivajo ministrstva potrebne povratne informacije o spoštovanju posameznih predpisov, na podlagi katerih sprejemajo določene ukrepe ter predlagajo spremembe predpisov, slabost pa se kaže v tem, da ministrstvo nalaga inšpekciji, kdaj in kako naj ukrepa ter kako naj posamezne nezakonitosti odpravi oziroma naj določen ukrep celo opusti (glej intervju z Alojzijem Bošticem).

Gradbeni inšpektorji delujejo v Inšpektoratu RS za okolje in prostor, ki je organiziran kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor od 1. 1. 1995. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (ZPDF)²¹, je namreč določil, da se upravne naloge inšpekcijskega nadzorstva, ki so jih prej opravljali občinski organi, prenesejo v pristojnost ministrstev in upravnih organov v njihovi sestavi. Uredba o organih v sestavi ministrstev (UOSM)²² določa, da je inšpektorat organiziran kot organ v sestavi in da ga vodi glavni inšpektor. Inšpektorat RS za okolje in prostor *opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje voda in gospodarjenje z njimi, raziskovanje in izkoriščanje vseh vrst mineralnih surovin in racionalno porabo energije, urejanje prostora in naselij, graditev objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti* (12. člen UOSM).

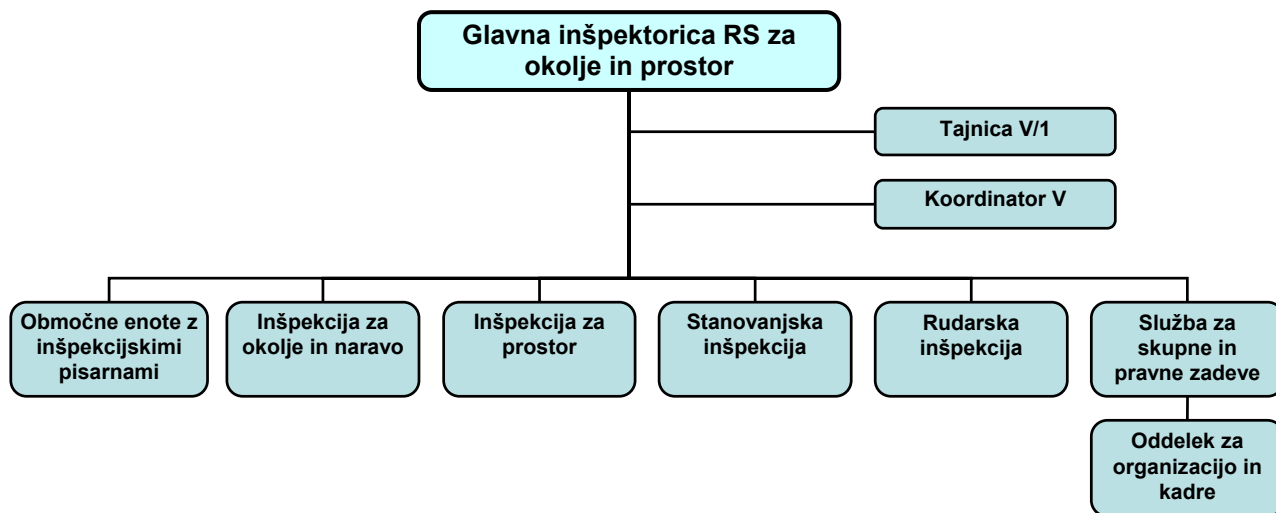
Inšpektorat vodi predstojnik ali predstojnica, ki je glavna inšpektorica oziroma glavni inšpektor (9. člen ZIN). *Le-ta vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in koordinira*

²¹ Uradni list RS, št. 29/95

²² Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04

delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije (10. člen). V kolikor je v inšpektoratu več inšpekcij, vodi delo posamezne inšpekcije direktorica ali direktor inšpekcije. V primeru, da gre za inšpekcijo, ki deluje v organu v sestavi, ki ni inšpektorat, vodi delo inšpekcije direktor inšpekcije (9. člen ZIN).

Slika 6: Organigram Inšpektorata RS za okolje in prostor



Vir: Katalog informacij javnega značaja Inšpektorata RS za okolje in prostor (2005). Inšpektorat RS za okolje in prostor, str. 3.

Gradbeni inšpektorji delujejo v okviru Inšpekcije za prostor, in sicer v naslednjih Območnih enotah:

- a) Celje (inšpekcijske pisarne Mozirje, Šmarje pri Jelšah, Velenje);
- b) Koper (inšpekcijski pisarni Postojna, Sežana);
- c) Kranj (inšpekcijska pisarna Radovljica);
- d) Ljubljana (inšpekcijske pisarne Domžale, Idrija, Kočevje, Trbovlje);
- e) Maribor (inšpekcijske pisarne Dravograd, Ptuj, Slovenska Bistrica, Ormož);
- f) Murska Sobota (inšpekcijska pisarna Ljutomer);
- g) Nova Gorica (inšpekcijska pisarna Ajdovščina);
- h) Novo Mesto (inšpekcijska pisarna Krško) (glej Katalog informacij javnega značaja Inšpektorata RS za okolje in prostor, 2005: 3).

Tabela 1: Gradbeni inšpektorji po Območnih enotah

ŠTEVILO OSEB	OBMOČNA ENOTA
14	Maribor
5	Kranj
7	Koper
11	Celje
2	Murska Sobota
18	Ljubljana
5	Nova Gorica
5	Novo mesto
3	Inšpekcija za prostor

Vir: Evidenca Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat za okolje in prostor (2005).

Iz tabele je razvidno, da je največ gradbenih inšpektorjev v ljubljanski Območni enoti, sledita mariborska in celjska. Najmanj gradbenih inšpektorjev je v Območni enoti Murska Sobota (2).

Za učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj je notranja organiziranost izrednega pomena. Vsaka organiziranost inšpekcijskih služb (v okviru enega organa ali po posameznih ministrstvih) ima svoje dobre in slabe lastnosti, vendar kot navaja Boštic (glej Boštic, 2002: 28), le-ta še vedno ni primerno urejena. *Razmisliti bi kazalo o dvojni povezanosti in odgovornosti inšpekcijskih služb. Morda tako, da bi bile vključene neposredno v ministrstva in tem neposredno odgovorne, vzporedno pa skozi formalno oblikovan povezovalni organ tudi vladi. Takšen povezovalni organ naj bi vlado obveščal o pojavih nezakonitosti v državi in učinkovitosti inšpekcijskega nadzorstva ter predlagal v sprejem potrebne sklepe, s katerimi bi se preprečevalo nezakonite pojave* (Boštic, 2002: 28). Pomembno je tudi, da so gradbeni inšpektorji organizirani v ustreznih organizacijskih enotah, ter da so v vsaki od njih ustrezno zastopani. Kot je razvidno iz zgoraj navedenega, je število gradbenih inšpektorjev v posamezni Območni enoti zelo različno. Vendar pa kriterij za število inšpektorjev na določenem območju ne sme biti le število prijav nelegalnih in neskladnih gradenj, pač pa tudi velikost prostora in število prebivalcev. Dejstvo je, da na posameznih slovenskih območjih živijo karakterni različni ljudje, zato je prijav nelegalnih in neskladnih gradenj manj na enem kot na drugem področju. Vendar pa to

ne pomeni, da je tudi manj nelegalnih in neskladnih gradenj, zato bi na teh področjih gradbeni inšpektorji morali še več pozornosti posvečati naključnim ogledom.

6.2.2 Izobrazba gradbenih inšpektorjev

V kolikor ni s predpisi o posamezni inšpekciji določeno drugače, mora inšpektor izpolnjevati naslednje pogoje:

- a) imeti mora univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo;
- b) imeti mora najmanj pet let delovnih izkušenj;
- c) imeti mora opravljen strokovni izpit za inšpektorja (12. člen ZIN).

Za inšpektorja je lahko imenovana tudi oseba, ki nima strokovnega izpita za inšpektorja, vendar ima opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka. V takšnem primeru mora oseba opraviti izpit za inšpektorja v roku enega leta od dneva imenovanja za inšpektorja (12. člen ZIN); v kolikor tega ne opravi iz razlogov, ki so na strani inšpektorja, se tak inšpektor razreši (13. člen ZIN). V takem primeru se ugotovi, da je javni uslužbenec nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto. Delodajalec mu po preteku odpovednega roka odpove pogodbo o zaposlitvi, brez pravice do odpravnine, v kolikor ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. Če pa pride do premestitve na drugo delovno mesto, se uradnik razreši naziva in se imenuje v naziv, ki je določen za uradniško delovno mesto, na katero je uradnik premeščen (142. člen Zakona o javnih uslužbencih ZJU²³). Inšpektor brez opravljenega izpita za inšpektorja ne sme izdajati odločb, lahko pa opravlja dejanja v postopku pred izdajo odločbe (12. člen ZIN).

ZGO-1 je pogoje za imenovanje v naziv gradbenega inšpektorja še preciziral in določil, da mora gradbeni inšpektor poleg splošnih pogojev za delo v državni upravi izpolnjevati naslednje pogoje:

- a) imeti mora univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo s področja gradbeništva ali arhitekture;

²³ Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05

b) imeti mora najmanj tri leta delovnih izkušenj s področja graditve objektov (univerzitetna izobrazba) ali najmanj pet let navedenih delovnih izkušenj (visoka strokovna izobrazba);

c) imeti mora opravljen strokovni izpit za inšpektorja ali strokovni izpit iz upravnega postopka. V zadnjem primeru mora inšpektor v roku enega leta od dneva imenovanja opraviti tudi strokovni izpit za inšpektorja (144. člen ZGO-1).

Pred uveljavitvijo ZGO-1 so nadzor nad nedovoljenimi posegi v prostor opravljali urbanistični inšpektorji. Ker nova zakonodaja urbanističnih inšpektorjev ne predvideva, je zakonodajalec določil, da nekdanji urbanistični inšpektorji nadaljujejo z delom kot gradbeni inšpektorji po določbah ZGO-1, če za to seveda izpolnjujejo pogoje, ki so določeni v 144. členu ZGO-1. Urbanistični inšpektor, ki ne izpolnjuje pogojev glede predpisane izobrazbe, nadaljuje z delom kot gradbeni inšpektor še sedem let po uveljavitvi ZGO-1 oziroma si mora v tem času pridobiti zahtevano izobrazbo. V kolikor si inšpektor v določenem roku izobrazbe ne pridobi, mu s potekom roka preneha delovno razmerje v inšpektoratu ministrstva, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve. Navedeno pa ne velja, če je oseba opravljala delo urbanističnega inšpektorja najmanj deset let in je imela ob uveljavitvi ZGO-1 najmanj višjo strokovno izobrazbo gradbene ali druge ustrezne tehnične smeri in da je takšno izobrazbo pridobila pred uveljavitvijo Zakona o visokem šolstvu (torej pred letom 1993). Določbe glede predpisane izobrazbe ne veljajo tudi za urbanističnega inšpektorja, ki je imel na dan uveljavitve ZGO-1 višjo strokovno izobrazbo ter največ deset let delovne dobe do upokojitve (204. člen ZGO-1).

Posamezna dejanja v postopku pred izdajo odločbe v inšpekcijskih zadevah lahko opravljajo tudi druge uradne osebe, ki so zaposlene v inšpekciji, če jim glavni inšpektor podeli pooblastilo. Dejanja, ki jih lahko opravljajo so zlasti ugotavljanje dejstev in okoliščin, ki so pomembne za odločitev, te osebe pa nimajo inšpekcijskih pooblastil in ne morejo izdajati odločb in sklepov, s katerimi se postopek ustavi (25. člen ZIN). V kolikor ni v nasprotju z javnim interesom ali interesi udeležencev postopka, lahko posamezna strokovna dela v inšpekcijskih zadevah opravljajo tudi specializirane organizacije, zavodi ali posamezniki (26. člen ZIN). V okviru gradbene inšpekcije je zaposlenih 21 nadzornikov. To so osebe s srednjo izobrazbo in

opravljenim izpitom iz splošnega upravnega postopka. Navedene osebe niso gradbeni inšpektorji in tudi ne morejo opravljati njihovega dela, vendar so inšpektorjem v pomoč na terenu, saj jim pomagajo npr. pisati zapisnik (glej intervju s Srečkom Valičem). Da bi povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalne in neskladne gradnje, bi bil potreben predvsem bolj sproten nadzor nad začeto gradnjo. Nadzorniki bi na terenu popisovali, kje se gradi, medtem ko bi gradbeni inšpektor preveril ali gre za nelegalno oziroma neskladno gradnjo. Da bi lahko začeli sprotno nadzorovati gradnje, bi morali najprej opraviti s starimi gradnjami, saj je celotno število nelegalnih in neskladnih gradenj kljub vsemu preveliko, da bi jih gradbeni inšpektorji lahko nadzorovali sproti (glej intervju z Matjažem Kašetom). Podobno ugotavlja tudi Boštic, ki pravi, da so sprotne informacije in sprotno ugotavljanje dejanskega stanja na terenu bistvene za učinkovito preprečevanje nelegalnih in neskladnih gradenj (glej intervju z Alojzijem Bošticom).

Tabela 2: Izobrazba gradbenih inšpektorjev

ŠTEVILO OSEB	VRSTA IZOBRAZBE
28	univ. dipl. inž. gradbeništva
20	univ. dipl. inž. arhitekture
7	dipl. inž. gradbeništva
1	inž. gradbeništva
1	inž. geodezije
1	gradbeni tehnik
1	univ. dipl. inž. geol.
2	univ. dipl. pravnik
2	dipl. upr. organizator
1	magister
1	specialist javne uprave
1	univ. dipl. org. dela
1	univ. dipl. inž. geodezije
1	univ. dipl. geog. in soc.
1	univ. dipl. geog. in univ. dipl. zgod.
1	univ. dipl. geograf

Vir: Evidenca Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor (2005).

Iz tabele je razvidno, da ima ustrezno izobrazbo 55 gradbenih inšpektorjev od skupaj 70. Vendar pa je pri tem potrebno upoštevati tudi nekaj izjem, ki jih omogoča ZGO-1. Po besedah Srečka Valiča (glej intervju) je trenutno brez ustrezne izobrazbe zaposlenih približno deset gradbenih inšpektorjev, ki pa svoje delo dobro opravljajo.

Ugotavljanje nelegalnih in neskladnih gradenj je specifično delo, ki zahteva tehnično izobrazbo. Gradbeni inšpektor mora imeti gradbeno izobrazbo, saj lahko le s takšno izobrazbo popolno ugotovi dejansko stanje. Delo gradbenih inšpektorjev je sestavljeno tudi iz odvzemanja vzorcev (pravi cement ali ne) in npr. ugotavljanja, ali gre za poseg v konstrukcijske dele, česar pa inšpektor z drugo vrsto izobrazbe ne more natančno ugotoviti (glej intervju z Matjažem Kašetom). Zato je za učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju teh gradenj pomembno, da imajo ustrezno izobrazbo. Dejstvo je, da mora imeti gradbeni inšpektor znanja s področja graditve objektov (npr. znanje o tem, kako se projekt bere), le-teh pa si ne more pridobiti le z delovnimi izkušnjami. Znanje je pomembno tudi zato, da odločitve gradbenih inšpektorjev vzdržijo presojo drugostopnega upravnega organa in sodišč. Na tak način pa si gradbeni inšpektor pridobiva kredibilnost med državljani.

6.2.3 Usposabljanje gradbenih inšpektorjev

Glavni inšpektor oziroma direktor inšpekcije izda program usposabljanja. Inšpektor pa se je dolžan stalno usposablјati za opravljanje svojih nalog v skladu z navedenim programom (12. člen ZIN). V kolikor se inšpektor po svoji krivdi ne usposablјa po programu, se razreši. Glede posledic razrešitve velja enako kot v zgoraj navedenem primeru, če inšpektor ne opravi strokovnega izpita (13. člen ZIN).

Delo gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj določajo predpisi, zato morajo biti gradbeni inšpektorji, da so pri svojem delu učinkoviti stalno seznanjeni z vsemi novostmi, ki se dogajajo na njihovem delovnem področju.

Usposabljanje in izpopolnjevanje je pomemben in permanenten sklop delovanja gradbenih inšpektorjev, zato je potrebno stalno izobraževanje na *področjih vseh*

pravnih znanj, ki so inšpektorjem pri njihovem konkretnem delu nujno potrebna (Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor v letu 2001, 2001: 2). Tehnična izobrazba daje konkretna znanja, vendar za opravljanje dela gradbenih inšpektorjev ni zadosti. Izobraževanje bi moralo biti namenjeno poglobljenemu poznavanju temeljev pravnih institutov, prav tako tudi Zakonu o splošnem upravnem postopku (glej intervju z Matjažem Kašetom). *Sem sodijo tudi priprave na strokovne izpite, razlaga novosti, oblikovanje navodil, ki jih daje glavni inšpektor, sodelovanje na seminarjih in drugih oblikah izobraževanja* (Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor v letu 2001, 2001: 2). Po besedah Srečka Valiča (glej intervju) so gradbeni inšpektorji v letu 2004 opravili izpit glede prekrškovnih organov, nekateri med njimi pa so se udeležili angleškega tečaja. V letu 2003 posebnih tečajev ni bilo.

Gradbeni inšpektorji morajo pri svojem delu veliko kontaktirati s strankami, ki so različne po karakterju, zato bi bilo gradbene inšpektorje smiselno izobraževati tudi na področju retorike, psihologije in ostalih področjih, ki so povezani s komuniciranjem.

6.2.4 Sodelovanje gradbenih inšpektorjev z drugimi organi

Inšpektor lahko zahteva pomoč policije, ki deluje skladno z določbami zakona, ki ureja policijo, v kolikor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora naleti na fizični odpor ali pa če tak odpor pričakuje (23. člen ZIN). Po besedah Srečka Valiča (glej intervju) je sodelovanje s policijo pri opravljanju izvršb nelegalnih in neskladnih gradenj dobro. Policija je obveščena o vseh primerih opravljanja izvršb, vendar je od primera do primera odvisno, ali je sodelovanje policija tudi potrebno. Policija sodeluje v 50 do 70 % primerov, vendar pa je del policije vedno v pripravljenosti, tako da lahko v kritičnih primerih inšpekcijski organ naknadno zaprosi za pomoč.

Kljub dobremu sodelovanju s policijo pa Bostič predlaga, da bi moralo biti sodelovanje med organi za inšpekcijsko nadzorstvo in organi za notranje zadeve še tesnejše. Sodelovanje bi moralo potekati pri preprečevanju nezakonitega poseganja v prostor in okolje, preprečevanju hrupa, varovanju voda, itd. *O začetku graditve objekta naj bi policist, ki opravlja nadzorstvo na svojem območju, obvestil pristojno inšpekcijo. Inšpekcija pa naj bi na podlagi takšnega obvestila ugotovila, če gre za legalno ali nelegalno graditev. Tako bi bilo mogoče že v začetni fazi gradnje preprečiti nezakonit*

poseg v prostor. Nelegalno graditev objektov bi morali opredeliti tudi kot kršitev javnega reda. Takšni objekti namreč povzročajo *neurejeno in nezdravo okolje, nekvalitetno graditev objektov, neurejeno odtekanje sanitarnih odpadkov, itd* (Bostič, 2002: 28–29).

Poleg sodelovanja s policijo že obstaja utečeno sodelovanje z Upravnimi enotami, ki gradbene inšpektorje obveščajo o izdanih dovoljenjih in jim dajejo informacije o stanju postopka. Prav tako obstaja sodelovanje med zemljiško knjigo ter zemljiškim katastrom, več pa bo potrebno narediti za utečeno sodelovanje pri izvajanju novih ukrepov; npr. odklop elektrike (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Inšpekcijski svet skrbi za medsebojno koordinacijo dela različnih inšpekcij in je stalno medresorsko delovno telo. *Člani sveta so glavni inšpektorji in direktorji inšpekcij oziroma drugi predstavniki organov v sestavi, v kateri se opravlja inšpekcijski nadzor*. Inšpekcijski svet deluje tudi na področjih, kjer je z namenom doseganja večje učinkovitosti in delovanja inšpekcij potrebno usklajeno ravnanje več inšpekcij. V tem primeru *usklajuje načrte dela inšpekcij, načrtuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij ter predlaga oblikovanje skupin inšpektorjev pri skupnem izvajanju nalog ter o načinu njihovega dela*. Inšpekcijski svet pa ima tudi druge naloge: usklajuje reševanje organizacije, prostorske, materialne, finančne in administrativne problematike delovanja območnih enot in izpostav inšpektoratov, obravnava skupna vprašanja, ki so povezana s problemi delovanja inšpekcij ter o tem obvešča vlado (11. člen ZIN).

Poleg sodelovanja s policijo, Upravnimi enotami, zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom in drugimi inšpekcijami pa morajo gradbeni inšpektorji za doseganje svoje učinkovitosti dobro sodelovati tudi z drugimi organi. Kot primer nesodelovanja gradbenih inšpektorjev oziroma Inšpektorata RS za okolje in prostor lahko navedemo dva primera. Prvi je nesodelovanje z varuhom človekovih pravic, ki se kaže v pomanjkljivih ali vsebinsko dvomljivih odgovorih inšpektorata. Varuh človekovih pravic poskuša namreč preveriti vodenje posameznega postopka, da bi na pobudo ljudi lahko odgovoril popolno in neoporečno. V kolikor naleti na dvomljivo ravnanje inšpektorata, oblikuje stališče, mnenje ali opozorilo, ki je obzirno in dobronamerno, saj

želi, da bi to pripomoglo k boljšemu delu. Inšpektorat RS za okolje in prostor pa poizvedbe varuha sprejema kot motnje pri delu. Inšpektorat navaja, da je naloga inšpektorjev delo na terenu, ne pa pisanje odgovorov prijaviteljem in raznim organom. *V enem primeru so se postavili na stališče, da nam bodo dodatne informacije in potrebna pojasnila poslali, ko bodo prejeli naš sklep o preiskavi. Sploh pa po njihovem mnenju obravnavani primeri z vidika človekovih pravic niso sporni. Zanimivo je, da so taki odgovori samo v (nekaterih) primerih, ko bi bilo treba odgovoriti na konkretno predočene pomanjkljivosti, napake ali dvomljiva ravnanja v posameznem postopku, ne pa tudi pri navadnih poizvedbah (Varuh človekovih pravic, 2004: 81–82).*

Igor Jurančič, načelnik oddelka za urbanizem ljubljanske občine, se sicer strinja, da so ukrepi, s katerimi želi država zmanjšati število nelegalnih in neskladnih gradenj pod pet % vseh nelegalnih in neskladnih gradenj na leto, obetavni, vendar je vprašljivo, ali bodo v praksi dejansko učinkovali. Meni, da je potrebno posege v prostor sistematično nadzorovati in da bodo gradbeni inšpektorji učinkoviti le, če bodo preverjali vse izdane odločbe ali pa vsaj tiste, ki bi jih naključno izbrali. Vendar pa Jurančič ni zadovoljen s sodelovanjem inšpektorjev z urbanisti, *saj do zdaj slednji skorajda niso dobivali povratnih informacij o tem, kaj se je zgodilo z nedovoljenimi gradnjami (Čepin Čander, 2003: 2).*

6.2.5 Delovni čas gradbenih inšpektorjev

Delovni čas gradbenih inšpektorjev je določen s Pravilnikom o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor (Pravilnik)²⁴. Pravilnik določa, da je delovni čas premakljiv in sicer:

²⁴ št. 021-02-18/2002 z dne 23. 12. 2002

- a) Urad predstojnice: prihod na delo med 7.30 in 8.30, odhod z dela med 15.30 in 16.30 oziroma v petek med 14.30 in 15.30;
- b) Območne enote in inšpekcijske pisarne: prihod na delo med 7.00 in 8.00, odhod z dela med 15.00 in 16.00 oziroma v petek med 14.00 in 15.00 (7. člen).

Navedeni čas ne velja pred dela prostima dnevoma, to je 24. in 31. decembra, ko se poslovni čas začne ob 8.00 in konča ob 13.00 (60. člen Uredbe o upravnem poslovanju²⁵).

V območnih enotah in inšpekcijskih pisarnah so uvedene tudi uradne ure za poslovanje s strankami, in sicer v ponedeljek in sredo od 8.00 do 10.00. *V tem času mora biti zagotovljena prisotnost vseh delavcev v upravnih organih. Razpored uradnih ur mora biti objavljen in na viden način označen v poslovnih prostorih, na telefonskem odzivniku in v elektronski obliki* (4. člen Pravilnika).

Tudi delovni čas je pomemben za učinkovito preprečevanje nelegalnih in neskladnih gradenj. *V skladu s 1. odstavkom 146. člena ZGO-1 se vodenje inšpekcijskega postopka, izrekanje ukrepov in vročanje inšpekcijskih odločb šteje za nujne ukrepe v javnem interesu v smislu ZUP, zato se odločba lahko izda v skrajšanem postopku brez zaslišanja strank. Odločba se lahko izda ustno.* Glede na navedeno, lahko gradbeni inšpektor zavezancu ustno izda odločbo, pogoj pa je seveda, da ga dobi na licu mesta. Zato bi bilo potrebno razmisliti o spremenjenem delovnem času gradbenih inšpektorjev, saj bi na tak način takoj sankcionirali tiste, ki svoje nelegalne in neskladne gradnje izvajajo popoldne, med vikendom in prazniki, ko gradbeni inšpektorji ne delajo. Gradbeni inšpektorji bi svoje delo morali opravljati ob različnem času, saj je pomemben tudi psihološki pritisk na izvajalce nelegalnih in neskladnih gradenj. Dejstvo je, da je direktni pritisk na izvajalce bolj učinkovit, kot pa če so ti le od daleč seznanjeni, da se gradbeni inšpektor včasih prikaže tudi na njihovem koncu.

Gradbeni inšpektorji bi morali za delo izven rednega delovnega časa imeti na voljo posebna denarna sredstva, ki bi bila namenjena učinkovitosti pri delu. Nadzor bi moral

²⁵ Uradni list RS, št. 20/05

potekati nepretrgoma, še posebej glede dela inšpekcijskih pomočnikov – nadzornikov (glej intervju z Alojzijem Bošticom).

6.2.6 Pogoji za delo gradbenih inšpektorjev

Kot je bilo že navedeno, opravljajo gradbeni inšpektorji delo na terenu in v pisarni. Za njihovo učinkovito delo je pomembno, da imajo na voljo vsaj prevozna sredstva, računalnike in telefone.

Po navedbah Srečka Valiča (glej intervju) imajo štirje do pet gradbenih inšpektorjev na razpolago en avto. Avtomobilov v okviru Območne enote je sicer več, vendar se morajo gradbeni inšpektorji glede njihove uporabe usklajevati tudi z drugimi inšpektorji (okolje, narava, stanovanjski ...). Gradbeni inšpektor si mora narediti približni tedenski plan dela, saj avtomobila, s katerim se bo prevažal po terenu, ne more dobiti vsak dan. Vendar v zimskih mesecih zadostuje, če gradbeni inšpektor obiše teren približno dvakrat tedensko, v poletnih mesecih pa je zaradi boljših vremenskih razmer ta potreba večja.

Gradbeni inšpektorji ne uporabljajo prenosnih računalnikov, saj le-ti niso opremljeni za tiskanje dokumentov. Imajo pa na voljo osebni računalnik (glej intervju s Srečkom Valičem). Ker je na terenu potrebno pisati zapisnik, ga gradbeni inšpektorji brez prenosnih računalnikov pišejo ročno. Lahko si predstavljamo, da je takšne zapisnike težko brati, saj se pišejo v različnih vremenskih pogojih (mraz), pa tudi v naglici. Gradbeni inšpektorji zapisnikov, ki so v zvezi s pritožbo poslani v obravnavo drugostopnemu upravnemu organu, ne pretipkavajo, pretipkavajo pa zapisnike v spisih, zoper katere je sprožen upravni spor. To povzroča dodatno delo, zato bi bilo učinkovitejše, če bi gradbeni inšpektorji na terenu uporabljali prenosne računalnike.

Gradbeni inšpektorji uporabljajo mobilne telefone, ki služijo za službene namene (*Uporaba, ki je povezana z opravljanjem del in nalog v okviru službenih obveznosti upravičencev, ki so potrebne za izvajanje nalog in funkcij Inšpektorata.*), po potrebi pa tudi za zasebne namene (2. člen Pravilnika o uporabi službenih mobilnih telefonov v

Inšpektoratu RS za okolje in prostor²⁶). V skladu s 3. členom navedenega pravilnika morajo biti gradbeni inšpektorji v delovnem času stalno dosegljivi na mobilnem telefonu.

6.2.7 Komuniciranje gradbenih inšpektorjev z javnostjo

Komuniciranje gradbenih inšpektorjev z javnostjo je pomembno za učinkovitost le-teh pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj, saj se z dajanjem splošnih informacij ozavešča javnost o tem, kaj je dovoljeno in kaj ne ter kakšne sankcije lahko pričakuje brezvestni graditelj. Prav tako pa se z odprtostjo gradbenih inšpektorjev doseže transparentnost njihovega delovanja, javnost pa lahko gradbene inšpektorje nadzoruje pri njihovem delu. Več pozornosti bi morali posvetiti prijaviteljem nelegalnih in neskladnih gradenj, saj so prijavitelji najbolj zainteresirani za odpravo ugotovljenih nezakonitosti.

Gradbeni inšpektorji morajo dajati splošne informacije o upravnih storitvah, kamor spadajo *informacije o načinu poslovanja organa javne uprave pri odločanju o upravnih zadevah in izdajanju potrdil, pojasnila v zvezi z uresničevanjem pravic, obveznosti in pravnih koristi fizičnih in pravnih oseb in pojasnila v zvezi z drugimi upravnimi storitvami; splošne informacije se ne nanašajo na potek oziroma stanje konkretnega upravnega ali drugega postopka. Splošne informacije morajo biti podane na stranki razumljiv način.* Organ mora splošne informacije o upravnih storitvah posredovati brezplačno, in sicer preko svojih uslužbencev, v obliki pisnih informacij (brošure, zloženke) in na svetovnem spletu. Splošne informacije lahko dobi vsak, ne glede na to, ali je stranka v upravnem ali drugem postopku pred organom (7. člen Uredbe o upravnem poslovanju). V kolikor stranka od Inšpektorata RS za okolje in prostor ne dobi splošnih informacij, ima možnost pritožbe, ki jo rešuje Pooblaščenka za dostop do informacij javnega značaja.

Glede na navedeno bi moral Inšpektorat RS za okolje in prostor, v okviru katerega so organizirani gradbeni inšpektorji, redno obveščati javnost o svojem delovanju. V današnjem času, to je dobi računalnikov, bi moral Inšpektorat večjo pozornost nameniti svoji spletni strani, saj je ta še vedno (Inšpektorat je v načrtu dela za leto

²⁶ št. 021-02-18/2002 z dne 3. 3. 2003

2001 navedel, da so v letu 2000 pristopili k oblikovanju lastne spletne strani, vendar ta zaradi pomanjkanja sredstev ni bila dokončana. Dokončali naj bi jo v prvih treh mesecih leta 2001 – glej Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor v letu 2001, 2001: 2.) nedodelana in brez prave vsebine. Na njej je le suhoparna navedba delovnega področja Inšpektorata RS za okolje in prostor, katalog informacij javnega značaja ter kontaktni podatki glavnih oseb, zaposlenih v inšpektoratu. Inšpektorat bi moral na svoji spletni strani podati več informacij o svojem delu, pristojnostih, o možnostih prijave nelegalnih in neskladnih gradenj (tudi preko spletnega obrazca), redno pa bi moral objavljati tudi poročila o svojem delovanju.

Potrebno pa je izboljšati tudi komunikacijo s strankami v konkretnih inšpekcijskih postopkih, ki se nanaša na neodgovarjanje, pomanjkljivo odgovarjanje, neizvrševanje inšpekcijskih odločb, pa tudi priznavanje položaja stranke v inšpekcijskem postopku in s tem pravice do vpogleda v spisno dokumentacijo. Glede položaja stranke v postopku, kjer je upravna in sodna praksa priznavala le investitorja, lastnika ali upravljavca zemljišča, se je praksa z odločbo Ustavnega sodišča²⁷ spremenila tudi v korist drugih oseb. Ustavno sodišče je namreč odločilo, da *inšpektorjeva odločitev posredno lahko pomeni tudi korist ali spremembo pravnega položaja drugih oseb. Zato imajo osebe, katerih pravice ali pravne koristi so z ukrepi inšpekcijskega nadzorstva prizadete, v inšpekcijskem postopku položaj stranke* (Varuh človekovih pravic, 2004: 81–84). Kljub navedeni odločbi Ustavnega sodišča pa se Varuh človekovih pravic še vedno srečuje s pritožbami na račun prijaviteljev nelegalnih in neskladnih gradenj. Gradbena inšpekcija se še vedno ne strinja z upoštevanjem prijaviteljev kot strank v postopku (v kolikor to dokažejo), pri tem pa se sklicuje na določbe ZIN, po katerih naj bi po njihovem mnenju presoja o prizadetosti tretjih oseb odpadla (glej Varuh Človekovih pravic, 2005: 5).

6.3 Osebnostne lastnosti gradbenih inšpektorjev

6.3.1 Morala in etika

²⁷ št. Up 257/03-9 z dne 2. 10. 2003

Morala je, *kar vrednoti, usmerja medsebojne odnose ljudi kot posledica pojmovanja dobrega in slabega* (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1991: 838), etika pa je *filozofska disciplina, ki obravnava merila človeškega hotenja in ravnanja glede na dobro in zlo* (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1987: 604).

Po osamosvojitvi je bil v Sloveniji zgrajen nov sistem javne uprave, katerega del je tudi javna etika. Na podlagi Priporočila Sveta Evrope²⁸ je Vlada RS v letu 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Kodeks)²⁹, ki se uporablja za vse javne uslužbenke. Kodeks je določil načela ravnanja javnih uslužbencev:

1. Opravljanje javnih nalog na podlagi ustave, mednarodnih pogodb, zakonov, podzakonskih predpisov, v mejah kodeksa in s spoštovanjem človekovega dostojanstva. Politično nevtralnno in nepristransko delovanje javnega uslužbenca (4. člen);
2. Lojalnost do delodajalca. Strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno opravljanje nalog, pri tem pa upoštevanje le javnega interesa in konkretnih okoliščin primera. Spoštljiv odnos z državljani, predstojniki, drugimi javnimi uslužbenci in podrejenim osebjem (5. člen);
3. Javni uslužbenec ne sme ravnati samovoljno ali v škodo katere koli osebe, skupine, osebe javnega ali zasebnega prava. Primerno upoštevanje pravic, dolžnosti in ustreznih interesov teh oseb (6. člen);
4. Javni uslužbenec mora pri odločanju ravnati v skladu s 5. členom Kodeksa, kadar pa odloča po prosti presoji, mora biti nepristranski in upoštevati merila, določena v predpisih (7. člen);
5. Javni uslužbenec ne sme izkoriščati svojega položaja za zasebni interes in ne sme dovoliti, da je njegov zasebni interes v nasprotju z njegovimi pooblastili. Izogibati se mora vsakemu nasprotju interesov (8. člen);
6. Ravnanje javnega uslužbenca mora biti takšno, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog (9. člen);
7. Javni uslužbenec je odgovoren neposrednemu predstojniku (10. člen);

²⁸ <http://www.mnz.si/si/1604.php>

²⁹ Uradni list RS, št. 8/01

8. Javni uslužbenec mora z ustrežno in potrebno zaupnostjo obravnavati vse informacije in dokumente, ki jih je pridobil med zaposlitvijo (11. člen).

Načela javne etike so vsebovana v ZJU, in sicer v načelu častnega ravnanja (10. člen), omejitvah in dolžnostih v zvezi s sprejemanjem daril (11. člen) ter opravljanju drugih dejavnosti in konfliktu interesov (100. člen). Javni uslužbenec tako ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. O sprejetem darilu, njegovi vrednosti, darovalcu darila in drugih okoliščinah se piše seznam daril. Prepoved opravljanja drugih dejavnosti javnih uslužbencev je za inšpektorje še posebej določena.

Inšpektor ne sme opravljati dejavnosti oziroma ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo (15. člen ZIN). Dolžnost inšpektorja je, da varuje tajnost, s katero se je seznanil pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, ta dolžnost pa traja tudi po prenehanju delovnega razmerja inšpektorja. Inšpektor ne sme razkriti tajnosti vira prijave in vira drugih informacij, na podlagi katerih opravlja inšpekcijski nadzor (16. člen ZIN).

Gradbeni inšpektorji bi morali dosledno upoštevati moralna in etična načela. Moralna odgovornost je njihova objektivna odgovornost, to je odgovornost za dosledno nadzorstvo nad uresničevanjem zakonov in sprejem predpisanih ukrepov, moralno etična odgovornost pa je njihov način v postopkih, v katerih opravljajo nadzor: pojasnjevanje posledic, ki nastajajo zaradi neupoštevanja zakonov in drugih predpisov. Nadzor naj ne bi povzročal nizkotnega odnosa do strank, pač pa bi se morali postopki opravljati na kulturnen in etičen način (glej intervju z Alojzijem Bošticem).

6.3.2 Spol gradbenih inšpektorjev

Tabela 3: Gradbeni inšpektorji po spolu

ŠTEVILO OSEB	SPOL
29	ženske
41	moški

Vir: Evidenca Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor (2005).

Naloge gradbenih inšpektorjev lahko opravljajo tako moški kot ženske, vendar pa je narava dela takšna, da je v določenih primerih delo težje, če ga opravljajo ženske. Delo gradbenih inšpektorjev sestoji iz terenskega dela in dela v pisarni. Zaradi pravilne ugotovitve dejanskega stanja na terenu je delo nemogoče organizirati tako, da bi določene osebe delovale le na terenu, medtem ko bi druge delale le v pisarni. Razlike med spoloma se kažejo predvsem v fizični pripravljenosti in naravnih danostih (npr. nosečnost), zato delitev po spolu ni kritična z vidika pisarniškega dela, pač pa se pokaže pri terenskem delu. Gradbeni inšpektorji morajo na terenu opravljati ogled gradenj, pri tem pa ne morejo pregledovati le gradenj v urbanih naseljih in na ravnini, pač pa na celotnem teritoriju Slovenije. Gradbeni inšpektorji morajo svoje delo opravljati tudi v hribih, kamor se ne morejo pripeljati z vozilom, zato je njihova fizična pripravljenost izrednega pomena. Zaradi terenskega dela je nemogoče pričakovati, da bo ženska v času nosečnosti svoje delo opravljala enako kot moški.

Spol pa nima vpliva na učinkovitost glede fizičnega zoperstavljanja zavezancu. Gradbeni inšpektor ne vpliva na zavezanca s svojim telesom, pač pa z inšpekcijsko odločbo (glej intervju z Matjažem Kašetom).

6.3.3 Ugled gradbenih inšpektorjev

Za učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj je pomemben tudi ugled, ki ga gradbeni inšpektorji uživajo v javnosti. Vendar pa morajo gradbeni inšpektorji sami s svojim ravnanjem prispevati k spremembi odnosa družbe do nadzornih organov. Inšpekcijski organi morajo svoje delo opravljati skrbno in dosledno, ne pa le formalno. Delovati morajo predvsem v dobro ljudi.

Družbena klima se ne bo spremenila z neupravičenimi, neprimernimi in nepotrebnimi sankcijami, inšpekcijski organi pa morajo ljudem čim bolj pojasnjevati pomen in cilje zakona ter nadzora. Da bi inšpektor pri ljudeh užival primeren ugled in bil strokovna avtoriteta, je potrebna njegova strokovna usposobljenost, pomemben pa je tudi njegov osebni ugled, ki je povezan z njegovim moralnim ravnanjem. *Primeren ugled v družbi si bodo zagotovili le moralno neobremenjeni, nepristranski in nepodkupljivi inšpektorji.* Ugled si bodo pridobili tudi z delom, ki bo izveden izven rednega delovnega časa. Tako sta Upravi za inšpekcijsko službo v Ljubljani in v Mariboru pred leti izdelali in izobesili v poslovnih prostorih navodilo potrošnikom glede odnosov med uporabniki in ponudniki dobrin in storitev. Inšpektorji so pomoč nudili tudi v popoldanskih in večernih urah ter celo ob nedeljah in praznikih. *V letu dni je bilo na inšpekcijske službe v Ljubljani naslovljenih več kot 30.000 intervencij.* Takšen odnos je ustvaril veliko zaupanje ljudi v delo inšpekcijskih služb, zato bi morali gradbeni inšpektorji z raznimi akcijami stremeti k izboljšanju svojega ugleda (Boštich, 2002: 30–31).

6.3.4 Pritiski na gradbene inšpektorje

Gradbeni inšpektorji morajo biti psihično močni ljudje, saj se pri svojem delu srečujejo z različnimi ljudmi in različnimi situacijami. Prav tako morajo biti opremljeni z ustreznimi znanji s področja komuniciranja. Le tako lahko objektivno opravljajo svoje delo.

Vedno več je tako pritiska strank v postopku kot tudi prijaviteljev. Dogaja se, da prijavitelji nelegalnih in neskladnih gradenj svoje nezadovoljstvo stresajo na uslužbenca in celo grozijo. Poseben problem pa so nasilne stranke na terenu, med njimi tudi take pod vplivom alkohola (glej Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2002, 2003: 7). V zvezi z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami se pritiski dogajajo v inšpekcijskih postopkih (predvsem besedno), slabše pa je pri prisilnih upravnih izvršbah. *Nemalo je primerov, ko kršitelji ne morejo razumeti, "zakaj ravno njim", tako smo imeli primer osebe z bombo v roki, ko se je vršilo rušenje njegovega nelegalno zgrajenega objekta; v enem izmed primerov je prišlo do fizičnega obračun, oviranja izvršbe z nastavljenimi težkimi predmeti in onemogočanja dostopa.*

Grožnje, ki jih ob tem poslušajo naši inšpektorji, pa so tako rekoč del vsakdanjika. Zabeležili smo celo primer, ko je eden izmed kršiteljev na svojem zemljišču postavil nagrobni kamen in vanj izklesal imena inšpektorjev, ki so mu naložili zakonsko predpisane obveznosti (Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2002, 2003: 7).

Grožnje pa dobivajo tudi uradne osebe, ki vodijo postopek na 2. stopnji in izdajatelj teh odločb. Grožnje po besedah Matjaža Kašeta niso pogoste (glej intervju), vendar je intervjuvanec osebno doživel, da je zavezanec zavrit v slovensko zastavo grozil s pištolo v roki. Prav tako pa je bila proti intervjuvancu vložena osebna tožba, ki jo je tožnik izgubil.

6.4 Sociološko-socialni dejavniki

Že Splošna deklaracija o človekovih pravicah je 1948 leta v 1. odstavku 25. člena določila, da ima vsakdo pravico do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blagostanje, vključujoč hrano, obleko, stanovanje, zdravniško oskrbo in potrebne socialne usluge, pravico do varstva v primeru brezposelnosti, bolezni, delovne nezmožnosti, vdovstva ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje³⁰. Temu je sledila Mednarodna konvencija o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah iz leta 1966, ki v 5. (e) členu pravi, da države pristopnice priznavajo pravico vsakogar do primerne življenjske ravni zase in za svojo družino, kamor spada primerna hrana, obleka in stanovanje (glej Mandič, 1996: 60).

Poslanstvo gradbenih inšpektorjev je v preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj ter njihovem odstranjevanju. Med nelegalnimi in neskladnimi gradnjami najdemo nestanovanjske in stanovanjske objekte; odstranjevanje slednjih pa je občutljiva in problematična tema, saj trči ob pravico do primernega stanovanja. Ustava RS v 78. členu določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje, zakon pa določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. člen URS).

³⁰ <http://www.un.org/Overview/rights.html>

Gradbeni inšpektorji pri odkrivanju nelegalnih in neskladnih gradenj ne razlikujejo med vrstami gradenj ali socialnim statusom "črnograditeljev", vendar pa gradbeni inšpektorji ne rušijo naseljenih nelegalnih in neskladnih gradenj, saj je bilo tudi z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1988 odločeno, da je pravica do stanovanja močnejša kot rušitev nelegalne oziroma neskladne gradnje. V primeru rušitve naseljene gradnje bi morali zagotoviti nujne prostore (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Posebej problematična socialna skupina so Romi, saj je bilo v letu 1998 na podlagi analize romskih naselij ugotovljeno, da je v Sloveniji 105 romskih naselij, od tega kar 74 nelegalnih. Do leta 2004 se je številka zmanjšala, tako da je več kot polovica teh naselij legaliziranih (glej Novak, 2004: 24), kljub temu pa problematika nelegalnih gradenj ostaja odprta.

Inšpekcijski postopki se vodijo zoper vse nelegalne gradnje enako, ne glede na to, ali je investitor Rom ali ne, vendar pa zaradi potrebe po kompleksnejši rešitvi problema v zadnjem času ni bil prisilno porušen noben romski objekt. Nekateri inšpekcijski postopki so sicer končani, zato bi lahko začeli z izvršbami, vendar pa ob tem nastane problem, kam z Romi. *Inšpekcija se z nastanitvijo ne ukvarja, torej bo problem na strani lokalne skupnosti. Če ta ne zagotovi nadomestnih prebivališč, kar se do sedaj še ni zgodilo, bodo Romi spet zgradili te objekte in postopek se ponovi.* Problem se pojavi tudi zato, ker *Romom ni kaj vzeti, torej bodo stroški izvršb bremenili proračun.* Gradbeni inšpektorji si prizadevajo, da bi začete inšpekcijske postopke v romskih naseljih pripeljali do izvršbe, od tu naprej pa bi *morala slediti politična odločitev, kako z izvršbami* (Novak, 2004: 29–31). Kranjc pa pravi, da bi se s problemom rušenja črnih gradenj na slovenskem moral spopasti zakonodajalec, ki bi moral *jasno povedati do kod in po kakšnih kriterijih je mogoče rušiti črne gradnje. Pri tem ne sme biti nobenega dvoma, da bi moral sprejeti stališče, da je kljub škodi, ki bi (bo) pri tem nastala, treba porušiti vse tiste na črno postavljene zgradbe, ki nasprotujejo gradbenim in sanitarnim predpisom, še zlasti če s svojim obstojem ogrožajo neposredno okolico* (Kranjc, 1993: 17).

V sedanji situaciji pa se le od gradbenih inšpektorjev pričakuje, da bodo dosledno opravili svoje delo, torej porušili nedovoljeno zgrajene objekte, medtem ko drugi svojega dela ne opravijo. Dodaten problem v zvezi z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami romskih naselij pa je tudi nasprotovanje lokalnega prebivalstva, ki Romov ne sprejema za sosede, kljub temu pa je ohranjanje lokacij romskih naselij boljša rešitev kot premeščanje, saj nove lokacije ne sprejmejo niti Romi niti lokalno prebivalstvo (glej Novak, 2004: 29–31).

Ker se gradbeni inšpektorji ne lotevajo rušitve naseljenih objektov, bi veliko pozornost morali posvetiti zgodnjemu odkrivanju nelegalnih in neskladnih gradenj. Poleg tega pa bi morala tudi slovenska zakonodaja in pravna praksa stremeti k skupnemu cilju. Pred kratkim je namreč Upravno sodišče s sodbo³¹ odločilo, da bi moral upravni organ, ko je ugotovil, da je inšpekcijska odločba izvršljiva in da je tožeči stranki nista izvršili (nista odstranili nedovoljeno zgrajenega prizidka), s sklepom odločiti, da bo to dejanje opravljeno po drugi osebi na stroške zavezancev. Prvenstveni namen inšpekcijskih ukrepov je namreč odstranitev objekta ali dela objekta in vzpostavitev prejšnjega stanja. V primeru odstranitve objekta ali dela objekta ne gre za taka dela, ki jih ne bi mogel opraviti nihče drug in bi zato zavezance morali prisiljevati z izrekanjem denarnih kazni. *Kot ukrep bi podrejeno prišla v upoštevanje prepoved uporabe objekta le v primeru, če bi obstajale eventualne ovire za njegovo odstranitev, te pa iz podatkov v upravnih spisih niso razvidne. Tako ni jasno, zakaj z denarnimi kaznimi prisiljevati k prepovedi uporabe, ko pa se lahko sam izrečen ukrep izvrši na drug način, po drugi osebi, ter s tem doseže dejanski namen inšpekcijskega ukrepa.* Ker se sodba nanaša tudi na prepoved uporabe, je jasno, da se zavezanec lahko brez problema vseli v nelegalno oziroma neskladno gradnjo (glej intervju z Matjažem Kašetom).

7. UKREPI ZA PREPREČEVANJE NELEGALNIH IN NESKLADNIH GRADENJ

³¹ sodba Upravnega sodišča RS, št. U 1230/2004-12 z dne 25. 2. 2005

Naloga gradbenih inšpektorjev je, da v inšpekcijskih postopkih odkrivajo nelegalne in neskladne gradnje. Zavezancu je nato prepuščeno, kako bo po odkritju njegove nelegalne in neskladne gradnje ravnal. Na voljo ima dve možnosti:

- a) pridobitev ali sprememba gradbenega dovoljenja;
- b) odstranitev objekta.

V kolikor zavezanec ne ravna v skladu z navedenima možnostima, mu gradbeni inšpektor v izvršilnem postopku njegovo nelegalno ali neskladno gradnjo odstrani.

Ukrepi, s katerimi preprečujemo nelegalne in neskladne gradnje, so torej naslednji:

- a) legalizacija nedovoljenih posegov v prostor;
- b) izvršba;
- c) pridobitev ali sprememba gradbenega dovoljenja.

7.1 Statistični podatki o delu gradbenih inšpektorjev

7.1.1 Gradbena inšpekcija na 1. stopnji

Tabela 4: Pregled dela gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj v letu 2003

DEJANJA	ZAHTEVNI OBJEKTI	MANJ ZAHTEVNI OBJEKTI	ENOSTAVNI OBJEKTI	SKUPAJ
ODLOČBE				
152. člen ZGO-1	93	485	94	672
153. člen ZGO-1	12	91	3	106
SKLEPI				
o dovolitvi izvršbe	20	115	12	147
odlog izvršitve	12	89	10	111
prisilitev z den. kaznijo	17	36	6	59
KAZNOVANJE				
izvršba po drugi osebi	2	34	2	38
izvršitev zavezanca	28	169	15	212

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2003 (2004). Inšpektorat RS za okolje in prostor, Ljubljana, str. 32.

Iz tabele je razvidno, da so vse kategorije najbolj zastopane med manj zahtevnimi objekti. Gradbeni inšpektorji so v letu 2003 izdali 672 odločb, s katerimi so izrekli inšpekcijske ukrepe pri nelegalnih gradnjah in 106 odločb, s katerimi so izrekli inšpekcijske ukrepe pri neskladni gradnji. Zavezanci so v 212 primerih sami izvršili odločbo, medtem ko je bilo izvršb po drugi osebi 38.

Tabela 5: Pregled dela gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj v letu 2004

DEJANJA	ZAHTEVNI OBJEKTI	MANJ ZAHTEVNI OBJEKTI	ENOSTAVNI OBJEKTI	SKUPAJ
ODLOČBE				

152. člen ZGO-1	47	705	98	850
153. člen ZGO-1	17	140	7	164
SKLEPI				
o dovolitvi izvršbe	28	354	43	425
odlog izvršitve	8	180	13	201
prisilitev z den. kaznijo	4	50	3	57
KAZNOVANJE				
izvršba po drugi osebi	2	53	12	67
izvršitev zavezanca	22	213	69	304

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2004 (2005). Inšpektorat RS za okolje in prostor, Ljubljana, str. 36.

Iz tabele je razvidno, da so vse kategorije najbolj zastopane med manj zahtevnimi objekti. Gradbeni inšpektorji so v letu 2004 izdali 850 odločb, s katerimi so izrekli inšpekcijske ukrepe pri nelegalnih gradnjah in 164 odločb, s katerimi so izrekli inšpekcijske ukrepe pri neskladni gradnji. Zavezanci so v 304 primerih sami izvršili odločbo, medtem ko je bilo izvršb po drugi osebi 67.

Iz navedenega je razvidno, da so bili gradbeni inšpektorji pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj v letu 2004 učinkovitejši kot v letu 2003, saj so izdali več odločb, s katerimi so izrekli inšpekcijske ukrepe za nelegalne in neskladne gradnje, prav tako pa so zavezanci sami ali po drugi osebi izvršili več odločb.

7.1.2 Pritožbe v zvezi z delom gradbene inšpekcije

Tabela 6: Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z upravnimi akti gradbene inšpekcije po mesecih v letu 2003

MESEC	PRENOS ZADEV	PRISPELE ZADEVE	SKUPAJ V	REŠENO V TEM	SKUPAJ NEREŠ.
-------	--------------	-----------------	----------	--------------	---------------

	OD PREJ		REŠEV.	MESECU	
januar	36	6	42	9	33
februar	33	3	36	9	27
marec	vsebovano v aprilu	vsebovano v aprilu	vsebovano v aprilu	vsebovano v aprilu	vsebovano v aprilu
april	27	79	106	14	92
maj	92	28	120	20	100
junij	100	34	134	23	111
julij	111	41	152	14	138
avgust	138	31	169	66	103
september	103	38	141	61	80
oktober	80	52	132	61	71
november	71	43	114	61	53
december	53	33	86	53	33
SKUPAJ		388		391	

Vir: Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 1. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2003 do 28. 2. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2003 do 31. 3. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2003 do 30. 4. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2003 do 31. 5. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (julij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2003 do 31. 7. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2003 do 31. 8. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2003 do 30. 9. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2003 do 31. 10. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2003 do 30. 11. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2003 do 31. 12. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5;

Iz tabele je razvidno, da je v letu 2003 prispelo v reševanje 388 pritožb v zvezi z upravnimi akti gradbene inšpekcije, medtem ko jih je drugostopni upravni organ rešil 391. Zaostanek v zvezi s pritožbami na akte gradbene inšpekcije je majhen in je posledica nerešenih zadev iz preteklih let, če bi upoštevali le prispele pritožbe po 1. 1. 2003, ko je začel veljati nov ZGO-1, nerešenih pritožb v letu 2003 ne bi bilo.

Tabela 7: Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z upravnimi akti gradbene inšpekcije po mesecih v letu 2004

MESEC	PRENOS ZADEV OD PREJ	PRISPELE ZADEVE	SKUPAJ V REŠEV.	REŠENO V TEM MESECU	SKUPAJ NEREŠ.

januar	33	46	79	45	34
februar	34	56	90	57	33
marec	33	53	86	33	53
april	53	63	116	67	49
maj	49	64	113	35	78
junij	78	66	144	29	115
julij	115	82	197	38	159
avgust	159	74	233	62	171
september	171	73	244	54	190
oktober	190	84	274	85	189
november	189	47	236	64	172
december	172	49	221	68	153
SKUPAJ		757		637	

Vir: Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2004 do 31. 1. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2004 do 29. 2. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2004 do 31. 3. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2004 do 30. 4. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2004 do 30. 6. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 7; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2004 do 31. 7. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2004 do 31.8.2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2004 do 30. 9. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 10. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2004 do 30. 11. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2004 do 31. 12. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2005). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 6.

Iz tabele je razvidno, da so se že začeli kazati učinki novega ZGO-1, saj se je število pritožb zoper gradbeno inšpekcijo drastično povečalo. V letu 2004 je namreč prispelo 757 pritožb na upravne akte gradbene inšpekcije, pritožbeni upravni organ pa jih je rešil 637, zato je nastal zaostanek nerešenih pritožb. Povečanje števila pritožb lahko povežemo z ukinitvijo urbanistične inšpekcije in novimi (drugačnimi) pristojnostmi gradbene inšpekcije.

Največ pritožb na odločbe gradbene inšpekcije se nanaša na nelegalne in neskladne gradnje, zelo malo pa je tistih, ki se nanašajo na nevarne gradnje. Za preverjanje nelegalnih kopov je bila izvedena le enkratna akcija. Če primerjamo le nelegalne in neskladne gradnje, potem je razmerje 60: 40 (glej intervju z Matjažem Kašetom).

7.2 Legalizacija nedovoljenih posegov v prostor

Zaradi številnih nedovoljenih posegov v prostor je bil v letu 1993 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-D)³², ki je investitorjem nedovoljenih posegov omogočil enkratno možnost prijave takšnega posega. Investitorjem je bila s tem, ne glede na to, ali je bil inšpekcijski postopek že uveden oziroma izrečen ukrep, dana garancija države, da takšnega na "črno" zgrajenega objekta v določenem času ne bo podrla. Navedeni velikodušni ukrep države pa je bil v tej obliki res samo enkratno, saj prej, pa tudi ne potem, država takšne priložnosti ni ponudila. Ker so imeli investitorji nedovoljenih posegov v prostor možnost (seveda ne v vsakem primeru) naknadno legalizirati svoje posege, je bilo izredno pomembno, za koliko nedovoljenih posegov je bil inšpekcijski postopek že uveden, saj je bila "grožnja inšpekcijskih ukrepov" dodaten pritisk na investitorje nedovoljenih posegov, da svoj poseg prijavijo in ga na tak način tudi legalizirajo.

Seveda pa je bilo mogoče podati zahtevo za odlog prisilne izvršbe le za objekte, ki so dejansko obstajali, saj sta po naravi stvari izvršba in odložitev izvršbe možni le, če je naloženo obveznost mogoče izvršiti. Nedovoljenega posega v prostor tako ni bilo mogoče prijaviti za objekt, ki je že odstranjen, zato tudi začasnega zadržanja izvršbe ni mogoče dovoliti (glej sodba Upravnega sodišča³³).

7.2.1 Zakonske določbe

Investitor nedovoljenega posega, za katerega je predpisano lokacijsko dovoljenje, je lahko v skladu z 11. členom ZUN-D, v roku 90 dni od dneva uveljavitve zakona (rok je bil s 3. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-E)³⁴ spremenjen v *najkasneje do 10. 10. 1993*), pri pristojni Upravni enoti vložil zahtevo za odlog prisilne izvršbe. Zahteva je bila lahko podana za objekte, naprave in druge posege v prostor, za katere je bilo potrebno v

³² Uradni list RS, št. 18/93

³³ sodba Upravnega sodišča RS, št. U 1181/99-11 z dne 10. 1. 2002

³⁴ Uradni list RS, št. 47/93

skladu s 50. členom ZUN pridobiti lokacijsko dovoljenje. Pod posegi v prostor so zlasti mišljeni:

- izkoriščanje rudnin;
- vodnogospodarske ureditve;
- melioracije zemljišč;
- odkopavanje ali nasipavanje zemljišč v obsegu, ki vpliva na uporabo zemljišč in objektov ali naprav v soseščini;
- urejanje javnih zelenic in drevoredov;
- odstranitev obstoječih objektov ali naprav.

Vloga za odlog prisilne izvršbe je morala v skladu z 11. členom ZUN-D vsebovati podatke o *namenu, legi, velikosti, zmogljivosti, komunalnih priključkih in funkciji nedovoljenega posega v prostor, številko parcele zemljišča, kopijo katastrskega načrta zemljišča in skico*, prav tako pa je morala, kot vsaka druga vloga, vsebovati tudi podatke iz 67. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP/86)³⁵, torej navedbo organa, kateremu se pošilja, zadevo, katere se tiče, zahtevk oziroma predlog, morebitne zastopnike oziroma pooblaščenca. Vložnik je moral vlogo lastnoročno podpisati, razen če je namesto njega izjemoma ni podpisal kdo drug (npr. oče, sin ...).

Vlogi je bilo potrebno priložiti tudi dokazilo o vplačilu depozita na račun Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, ki ni smel biti manjši od 150.000 tolarjev, vendar je praksa pokazala, da so investitorji v številnih primerih vplačali manj, kot je bilo obvezno predpisano v 3. odstavku 11. člena ZUN-D. Prav tako so investitorji v redkih primerih vplačali natančni znesek glede na površino nedovoljenega posega, torej *2.500 tolarjev za kvadratni meter bruto etažne površine stanovanjskega, počitniškega, gospodarskega ali poslovnega objekta*. Zakonodajalec je s 3. členom ZUN-E dovolil obročno odplačevanje depozita za po lastniku naseljene stanovanjske objekte in v primeru, da je šlo za legalizacijo gospodarskih objektov na kmetijah. Upravičena oseba je lahko plačala 25 % depozita ob vložitvi zahteve za odlog, nato pa preostanek zneska v šestih mesecih.

³⁵ Uradni list SFRJ, št. 47/86 - prečiščeno besedilo

Na podlagi vložene vloge, ki je bila v skladu z 12. členom ZUN-D posredovana urbanistični inšpekciji, je bila zadržana prisilna izvršba (rušitev), medtem ko investitor ni bil varovan pred drugimi dejanji inšpekcijskega nadzorstva. ZUN-D je v 13. členu predpisal, da se prisilna izvršba odloži do sprejetja prostorskega izvedbenega akta, vendar ne dlje kot za 15 mesecev od uveljavitve ZUN-D. Prostorski izvedbeni akt (prostorski ureditveni pogoji za sanacijo degradiranega prostora) je v skladu s 16. členom ZUN-D sprejela občina, njihovo vsebino pa je potrdilo Ministrstvo za okolje in prostor. Ker nekatere občine niso sprejele prostorskih izvedbenih aktov niti v 15 mesecih od uveljavitve zakona, prav tako pa jih ni sprejela Vlada Republike Slovenije, kljub temu da je to dolžnost predpisal ZUN-D, bi lahko po 10. 7. 1994 prišlo do prisilnih izvršb. Zato je Ustavno sodišče Republike Slovenije³⁶ začasno zadržalo izvrševanje te določbe, ker pa *vse do pred kratkim, svoje dokončne odločitve ni sprejelo*, je bil sprejet zakon o spremembah in dopolnitvah o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-G)³⁷, ki je v 13. členu črtal to besedilo. Kot je navedeno v zbirki (kompendij) pomembnejših pojasnil, ki so bila pripravljena v Uradu za prostor Ministrstva za okolje in prostor (Zbirka pomembnejših pojasnil, 2000: 18) *sedaj ni več roka, do kdaj bi morali črnograditelji, ki so se "prijavili", pridobiti predpisana dovoljenja. Tudi sicer je mogoče ugotoviti, da je to pravilno, saj ni mogoče z zakonom določati roka, do kdaj bi moral upravni organ izdati akt, če npr. konkretni investitor - črnograditelj ni mogel prav nič vplivati na pravočasnost priprave in sprejemanja "sanacijskih PUP-ov", še manj pa na to, da npr. v takšnem roku ni mogel pridobiti dokazila o razpolaganju z zemljiščem*. Kljub navedbam ministrstva pa lahko ugotovimo, da je 201. člen ZGO-1 določil, da po 1. 1. 2005 oziroma 14. 1. 2005 (objekti, ki so v območju Triglavskega narodnega parka) objekti ne bodo več varovani pred prisilno izvršbo, v kolikor investitorji do navedenega roka ne bodo vložili zahteve za legalizacijo – zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja (glej ZGO-1 in opozorilo MOP³⁸).

7.2.2 Postopek legalizacije nedovoljenih posegov v prostor

7.2.2.1 Zahteva za odlog prisilne izvršbe in plačilo depozita

³⁶ sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-254/94-43 z dne 7. 6. 1995

³⁷ Uradni list RS, št. 44/97

³⁸ opozorilo MOP št. 351-00-423/2004/TMJ z dne 16. 11. 2004

Zakon je natančno določil sestavine vloge za odlog prisilne izvršbe, vendar so bile vloge v večini primerov netočno sestavljene, zato bi se zanje v skladu s 17. členom ZUN-D lahko uvedel nov inšpekcijski postopek, vendar se to ni dogajalo. Za zatečeno stanje ni mogoče kriviti investitorjev, pač pa je to problem Upravnih enot oziroma njihovih izpostav.

Prav tako bi moral prvostopni upravni organ preverjati podatke (npr. velikost) iz vloženih vlog, saj so investitorji na podlagi svojih prijav vplačali določen znesek depozita. Ali je bil depozit pravilno, preveč oziroma premalo plačan, se je dejansko ugotavljalo šele po pridobitvi dovoljenj (legalizaciji), ko so investitorji pri Ministrstvu za okolje in prostor podali zahtevo za vračilo depozita. Tako sta investitorja v konkretnem primeru vplačala 150.000 tolarjev depozita, kljub temu da bi morala za objekt s kletjo, pritličjem in mansardo v skupni bruto etažni površini 313,60 m² vplačati 784.000 tolarjev (glej odločba Ministrstva za okolje in prostor³⁹ in sodba Upravnega sodišča RS⁴⁰). Podobno kot opisana investitorja so tudi ostali vložniki zahteve za odlog prisilne izvršbe prijavili manjše tlorisne mere ali pa zamolčali kar celo etažo. Pri tem je potrebno poudariti, da investitorja nista vplačala niti 25 % zneska, ki bi ga po zakonu morala plačati. Ta del vplačanega depozita bi se v skladu s 15. členom ZUN-D namreč porabil za sofinanciranje prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora.

Obstajali so tudi primeri, ko investitor vlogi ni priložil dokazila o vplačilu depozita, saj je bil mnenja, da živi v slabih socialnih in finančnih razmerah. Ker zakonodajalec v zakonu takšnih primerov ni predvidel, je prvostopni upravni organ pravilno zavrgel vlogo za odlog prisilne izvršbe (glej sodba Vrhovnega sodišča⁴¹).

Kljub prej navedeni "brezbrižnosti" države do socialnega in finančnega stanja prijaviteljev nedovoljenih posegov v prostor pa je ZUN-E v določenih primerih investitorjem omogočil obročno odplačevanje depozita. Tako je investitor, ki je

³⁹ odločba MOP št. 35011/189/95 z dne 17. 7. 1995

⁴⁰ sodba Upravnega sodišča RS št. U 1223/95-12 z dne 20. 2. 2001

⁴¹ sodba Vrhovnega sodišča RS št. U 1103/94-9 z dne 22. 1. 1997

izkazal, da prijavlja gospodarski objekt na kmetiji, lahko ob vlogi za odlog prisilne izvršbe vplačal le 40.634 tolarjev (glej sodba Vrhovnega sodišča⁴²).

7.2.2.2 Izdelava prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora

Lokacijsko dovoljenje mora temeljiti na prostorskem izvedbenem aktu. Prijavljeni nedovoljeni posegi v prostor so zato potrebovali pravno podlago, na osnovi katere se je izdalo lokacijsko dovoljenje za legalizacijo.

Vlada Republike Slovenije je izdala Uredbo o postopku priprave in sprejemanja prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora⁴³, minister pristojen za prostor pa je izdal Navodilo za pripravo prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora⁴⁴. Uredba je bila sprejeta z namenom pravilne uporabe 25 % depozita za sofinanciranje prostorske dokumentacije, medtem ko je navodilo zagotovilo strokovnost sanacijskih prostorskih ureditvenih pogojev. Občine oziroma izdelovalci prostorskih ureditvenih pogojev so morali pri pripravi pravnih podlag slediti uredbi in navodilu, nato pa v odloku ali v uredbi jasno določiti, katere nedovoljene posege v prostor bo mogoče legalizirati in katerih ne (glej Zbirka pomembnejših pojasnil, 2000: 16, 17).

Posegi so se v prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora razvrstili v 3 skupine:

- posegi v prostor, ki jih ni mogoče legalizirati;
 - potrebna je odstranitev objekta ter vzpostavitev v naravno stanje,
 - možna je vzpostavitev v prejšnje stanje (ni potrebna odstranitev objekta, v kolikor je objekt npr. namenjen neposredno kmetijski dejavnosti)
- posegi v prostor, kjer je legalizacija mogoča s pogoji sanacije;
- posegi v prostor, kjer je legalizacija mogoča brez pogojev sanacije (glej Uredba o prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora na območju Triglavskega narodnega parka v Občini Bohinj⁴⁵).

⁴² sodba Vrhovnega sodišča RS št. U 873/94-6 z dne 13. 6. 1996

⁴³ Uradni list RS, št. 56/93, 47/94

⁴⁴ Uradni list RS, št. 56/93

⁴⁵ Uradni list RS, št. 119/02

Vsak nedovoljen poseg v prostor je bil ovrednoten po kriterijih za razvrstitev nedovoljenega posega. Nedovoljeni posegi so se razvrščali na podlagi stopnje upravičenosti legalizacije (SUL), ki se je izračunala na podlagi kriterijev določenih v Uredbi o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila⁴⁶. Posegov, kjer je stopnja upravičenosti legalizacije preseгла 500 enot, akt legalizacije ni mogel dopustiti, da bi se legalizirali (glej LUZ in drugi, 1994: 2).

Z aktom legalizacije posega praviloma ni mogoče legalizirati, kadar:

- se poseg nahaja na varovanih območjih (vodni viri, naravni parki ...);
- je poseg izveden na nestabilnih tleh, na pobočjih in ogroža svojo ter varnost okoliških objektov;
- je na skupnih površinah v stanovanjskih soseskah zgrajena ograja;
- je objekt, ki je manjvreden v neskladju z zasnovo naselja (garaže, grobi posegi v balkone, strehe, atrije ...);
- predstavlja poseg izrazito oblikovno in vizualno motnjo v prostoru (glej LUZ in drugi, 1994: 2–3).

7.2.2.3 Postopek za izdajo lokacijskega dovoljenja

Nedovoljeni posegi v prostor so bili urejeni v ZUN, v javnosti pa se je zanje prijel izraz "črne gradnje". Inšpekcijsko nadzorstvo nad spoštovanjem določb ZUN so v skladu z 71. členom ZUN opravljali organi urbanistične inšpekcije, ki so nadzorovali, ali je za poseg v prostor izdano lokacijsko dovoljenje oziroma za enostavnejše posege odločba o dovolitvi priglašeni del ter ali se posegi v prostor izvajajo v skladu z izdanim dovoljenjem oziroma z odločbo.

Iz navedenega razloga je potrebno šteti, da za legalizacijo nedovoljenega posega v prostor, ki ne zapade več pod nadzor urbanistične inšpekcije, zadostuje pridobitev lokacijskega dovoljenja in ne tudi gradbenega dovoljenja. Navedeno je razvidno tudi iz stališča Ministrstva za okolje in prostor, ki med obveznimi sestavinami za vračilo

⁴⁶ Uradni list RS, št. 52/93

depozita ni zahteval izdanega gradbenega dovoljenja, pač pa le, da je imel vplačnik depozita plačane stroške opremljanja stavbnega zemljišča. Res pa je, da je v skladu z 61. členom ZUN lokacijsko dovoljenje prenehalo veljati, če investitor v enem letu po pravnomočnosti dovoljenja ni vložil zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, če mu je bila zahteva za gradbeno dovoljenje pravnomočno zavrnjena, ali če je gradbeno dovoljenje po zakonu prenehalo veljati. V navedenem primeru pa investitor ni bil več zavarovan pred inšpekcijskim ukrepom prisilne izvršbe.

V skladu s 53. členom ZUN je moral investitor v zahtevi za lokacijsko dovoljenje navesti osnovne podatke o namenu in zmogljivosti nameravanega objekta, naprave ali drugega posega v prostor, hkrati pa je moral predložiti dokazilo, da ima na zemljišču, na katerem je njegova gradnja, izkazano lastninsko pravico.

Pri pridobivanju lokacijskega dovoljenja za legalizacijo nedovoljenega posega v prostor so se pojavljale težave glede dokazovanja lastninske pravice na zemljišču, kjer je nedovoljen poseg, saj je ZUN-D predpisal določbo 76. c člena, po kateri so v zvezi z objektom, delom objekta ali drugim posegom v prostor, ki se gradi ali izvaja na način iz 73. ali 75. člena (brez lokacijskega dovoljenja ali odločbe o dovolitvi priglasih del oziroma v nasprotju s pogoji v navedenih odločbah), prepovedana vsa glede zakonitih posegov v prostor sicer dovoljena ali predpisana dejanja, zlasti pa:

- vpisi in spremembe v zemljiški knjigi, katastru in drugih geodetskih evidencah;
- promet z njimi ali z zemljiščem, na katerem je ...

3. odstavek 76. c člena ZUN-D je tudi določil, da so dovoljenja, soglasja, vpisi, pravni posli in drugi pravni akti, ki so v nasprotju s prej navedeno določbo ter pravni posli za izvajanje gradbenih in drugih del, nični.

Zaradi težav, ki so jih imeli investitorji pri dokazovanju lastništva – lastništvo se je v mnogih primerih spremenilo in se takšna zemljišča oziroma promet z njimi ni smel evidentirati v zemljiški knjigi, zato je bilo dokazovanje razpolaganja z zemljiščem otežkočeno – je bila nujna sprememba te določbe. Tako je ZUN-G v 11. členu določil, da prepovedi iz 4., 6. in 7. alineje 76. c člena ZUN-D ne veljajo, v kolikor gre za sklepanje pravnih poslov, katerih namen je legalizacija nedovoljenega posega, ki ga prostorski izvedbeni akt dopušča. Investitorju je ob izpolnjenih pogojih omogočen vpis

in sprememba v zemljiški knjigi, katastru in drugih geodetskih evidencah, promet z nedovoljenim posegom oziroma z zemljiščem, na katerem se poseg nahaja ter sklenitev kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih pravnih poslov med živimi.

Občina oziroma kasneje upravna enota je izdala lokacijsko dovoljenje, na podlagi Odloka o prostorsko ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora, ki je bil podlaga za izdelavo lokacijske dokumentacije. Pri tem je bilo pomembno le, kakšni so bili sanacijski prostorski ureditveni pogoji, medtem ko drugi obstoječi prostorski izvedbeni akti pri tem niso bili pomembni (glej sodba Vrhovnega sodišča⁴⁷). Ker je v primerih nedovoljenih posegov v prostor objekt že stal, druge lokacije za takšen objekt ni mogoče predvideti. V podlagah za izdajo lokacijskega dovoljenja se tako določi le, ali je objekt možno legalizirati ali ne, ne more pa sosed uveljavljati poti do njegove parcele preko investitorjeve in s tem negirati obstoj že postavljenega objekta (glej sodba Vrhovnega sodišča⁴⁸).

Stranka pa je morala, kot že navedeno, dokazati pravico o razpolaganju z zemljiščem. Kot je razvidno iz lokacijskega dovoljenja Občine Slovenj Gradec⁴⁹, sta investitorja ob obstoječem stanovanjsko gospodarskem objektu zgradila novo stanovanjsko hišo brez predpisanega lokacijskega dovoljenja, v hiši pa tudi že stanujeta. Investitorja sta vložila zahtevo za odlog prisilne izvršbe in vplačala depozit, občina pa je nato sprejela Odlok o prostorsko ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora, s katerim je bila za navedeni objekt možna legalizacija brez dodatnih pogojev, razen da se *balkonske ograje izvedejo z lesenimi pohodnimi latami in da naj se na čelno fasado izvedejo oz. namestijo dekorativne lesene obloge*. Investitorja sta izkazala tudi pravico razpolaganja z zemljiščem, k lokaciji pa je soglasje podal tudi pristojni organ za sanitarno inšpekcijo.

7.2.2.4 Vračilo vplačanega depozita

⁴⁷ sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 1095/99 z dne 30. 11. 2000

⁴⁸ sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 409/99 z dne 11. 2. 2000

⁴⁹ lokacijsko dovoljenje Občine Slovenj Gradec št. 35102-174/94-3/3 z dne 28. 11. 1994

Vplačani depozit se ni obrestoval, pač pa se je revaloriziral glede na mesečno stopnjo rasti cen na drobno. 25 % vplačanega depozita se je uporabilo za sofinanciranje priprave prostorskih izvedbenih aktov (prostorskih ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora), preostali del pa se je uporabil:

a) za plačilo izvršbe ali

b) plačilo stroškov opremljanja stavbnega zemljišča (15. člen ZUN-D).

Preostanek vplačanega depozita se je investitorju vrnil po njegovi predhodni vlogi na Ministrstvo za okolje in prostor. Vloga je morala vsebovati naslednje:

- lastnoročni podpis osebe, ki je bila na položnici vpisana kot vplačnik depozita (ne glede na to, na katero ime so bila izdana dovoljenja);
- potrdila o vplačilu depozita;
- ime banke in številko hranilne knjižice ali tekočega računa, kamor je bil nakazan ostanek depozita;
- lokacijsko dovoljenje;
- potrdilo o plačilu stroškov opremljanja stavbnega zemljišča ali navedbo, da se stroški poravnajo iz depozita.

Ministrstvo za okolje in prostor je po pregledu dokumentacije ugotovilo, ali je investitor vplačal pravilni znesek depozita. Iz odločbe Ministrstva za okolje in prostor⁵⁰ izhaja, da je investitor vplačal le 150.000 tolarjev, čeprav je prijavil nedovoljeno zgrajen objekt (prizidek) tlorisne velikosti 4,8 m × 8,10 m v gabaritih pritličje, nadstropje in izkoriščeno podstrešje, iz česar sledi, da je bruto etažna površina prizidka 102 m². Za navedeno površino pa bi investitor moral plačati 255.000 tolarjev. Upravni organ je izračunal 25 % vrednosti od vplačanega depozita, zato je 63.750 tolarjev uporabil za sofinanciranje priprave prostorskih ureditvenih pogojev. Ostali del depozita v vrednosti 86.250 tolarjev (revaloriziran znesek 223.239,50 tolarjev) pa je upravni organ vrnil investitorju.

Izplačila ostankov depozitov izvršuje Stanovanjski sklad Republike Slovenije po naročilu Ministrstva za okolje in prostor. Po podatkih Stanovanjskega sklad RS je bilo na posebnem podračunu Stanovanjskega sklada, na katerega so sredstva depozitov

⁵⁰ odločba MOP, št. 350-11-18/2004 z dne 25. 2. 2004

začela pritekati dne 26. 4. 1993, do konca leta 1993 vplačanih skoraj 11.000 vplačil v skupni višini 1,44 milijarde tolarjev (glej Poročilo Stanovanjskega sklada, 1994: 10).

Tabela 8.: Število vloženih zahtev za vračilo depozita po letih (1993 do 2004)

LETO	ŠTEVILO VLOG
1993	16
1994	311
1995	1610
1996	1096
1997	701
1998	433
1999	264
2000	164
2001	125
2002	110
2003	127
2004	163
SKUPAJ	5120

Vir: Podatki Ministrstva za okolje in prostor, vložišče (2005).

Iz tabele je razvidno, da je bilo v letih od 1993 do 2004 vloženih 5120 zahtev za vračilo depozita. Posebej številčni sta bili leti 1995 in 1996, medtem ko se pripad zadev v zadnjih letih manjša.

Po podatkih Ministrstva za okolje in prostor je na dan 31. 12. 2004 nerešenih le 26 zahtev za vračilo depozita (glej poročilo Urada za upravne zadeve MOP, januar 2005: 2). Glede na ažurnost reševanja zadev je zaostanek odvisen od števila novo vloženih zahtev in popolnosti vlog, vendar pa je takšno število vlog mogoče rešiti v enem mesecu.

Približno 4.000 investorjev še vedno ni končalo s postopkom izdaje dovoljenj in vračilom depozita. Po 1. 1. 2005 oziroma po 14. 1. 2005 jih vplačani depozit ne bo več varoval pred prisilno izvršbo, v kolikor investitor ne bo vložil zahteve za izdajo dovoljenja (glej Svet nepremičnin, 2004: 21).

7.2.2.5 Primer legalizacije za bivše ljubljanske občine⁵¹

V bivših ljubljanskih občinah so strokovnjaki, ki so pripravili pravne podlage za legalizacijo nedovoljenih posegov v prostor, vse posege razvrstili v tri skupine:

1. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije ne dopušča;
2. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije dopušča s pogoji sanacije;
3. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije dopušča brez pogojev sanacije (glej LUZ in drugi, 1994: 3).

Tabela 9: Razvrstitev nedovoljenih posegov glede na območje in stopnjo upravičenosti legalizacije

OBČINA	RUŠENJE	LEGALIZACIJA S POGOJI SANACIJE	LEGALIZACIJA BREZ POGOJEV SANACIJE	SKUPAJ
Skupina	1	2	3	
Bežigrad	6	194	81	281
Center	4	19	10	33
Moste - Polje	7	264	38	309
Šiška	10	267	138	415
Vič - Rudnik	68	1375	214	1657
skupaj Ljubljana	95	2119	481	2695
skupaj v %	3,5	78,6	17,9	100

Vir: LUZ in drugi (1994): Prostorski ureditveni pogoji za sanacijo degradiranega prostora na območju občin Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič - Rudnik - obrazložitev predloga dokumenta, str. 3. IS Mesto Ljubljana, Ljubljana.

1. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije ne dopušča

Iz zgornje tabele je razvidno, da je v to skupino vključenih 95 posegov, ki pa so gradbenotehnično manj vredni objekti in se nahajajo na nezazidljivih površinah oziroma na površinah, ki so predvidene za druge dejavnosti (glej LUZ in drugi, 1994: 3).

Največja skupina 42 objektov se nahaja na območju Južnega centra v Ljubljani. Na tem območju imajo prednost poslovnogospodarski in zeleni programi pred

⁵¹ V letu 1993 so lokacijska dovoljenja izdajale občine, nato pa je v letu 1995 navedena pristojnost prešla na upravne enote. Sedanja Upravna enota Ljubljana je sestavljena iz naslednjih izpostav:

stanovanjsko gradnjo, zato akt legalizacije za te objekte predlaga rušenje (glej LUZ in drugi, 1994: 4).

Tabela 10: Pregled nedovoljenih posegov v 1. skupini po ljubljanskih občinah, namenu posega in velikosti

OBCINA	ŠT.	NAMEN POSEGA	BRUTO ETAŽNA POVRŠINA/m2
BEŽIGRAD	1	kiosk bife	56,00
	2	bife	170,00
	3	stanovanjski prizidek	63,00
	4	lesen konjski hlev	200,00
	5	lesena baraka	32,00
	6	lesena baraka	18,00
CENTER	1	stanovanje	107,00
	2	poslovni objekt	197,00
	3	prizidek	40,50
	4	nadstrešnica	53,00
MOSTE-POLJE	1	skladišče	40,00
	2	skladišče	45,00
	3	gradbena baraka	19,60
	4	posega ni na terenu	0
	5	stanovanjski prizidek	7,40
	6	stanovanjska baraka	50,00
	7	kontejnerji za šport	462,00
ŠIŠKA	1	ograja	45,00
	2	ograja	79,80
	3	lesen počitniški objekt	31,00
	4	gospodarski objekt	120,00
	5	poslovni objekt	236,40
	6	stanovanjska baraka	30,00
	7	ni posega	0
	8	montažna garaža	23,50
	9	terasa ob bifeju	67,00
	10	gospodarski objekt	126,00
VIČ-RUDNIK	1-44	stanovanjska hiša	26,20-324,00
	45	izkop	120,00
	46-48	temelji	39,00-170,30
	49	poslovni objekt	304,00
	50-53	manj vredni objekt	12,00-151,00
	54	lesen prizidek	46,50
	55-56	pomožni objekt	13,76-40,00
	57-59	garaža	26,00-34,40
	60	avtosejem	13340

Bežigrad, Center, Moste - Polje, Šiška in Vič - Rudnik.

	61	kontejner	25,00
	62	skladišče	97,00
	63–66	ni posega	0
	67–68	drugo	40,00

Vir: LUZ in drugi (1994): Prostorski ureditveni pogoji za sanacijo degradiranega prostora na območju občin Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič - Rudnik - obrazložitev predloga dokumenta, str. 4–6. IS Mesto Ljubljana, Ljubljana.

2. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije dopušča s pogoji sanacije

Iz zgornje tabele je razvidno, da je 2. skupina najštevilčnejša, saj spada vanjo kar 78,6 % vseh nedovoljenih posegov. Tudi v tej skupini je največ posegov, ki se nahajajo v Občini Vič - Rudnik.

Pogoji za sanacijo, ki jih je predvidel akt legalizacije so predvsem naslednji:

- komunalna sanacija (Pri tem je največji problem priključevanje objektov na javno kanalizacijo, saj se nedovoljeni posegi nahajajo na območjih, ki še nimajo urejenega odvoda odpadnih vod.);
- sanacija in vključitev objekta v prostor z ozelenitvijo;
- oblikovna sanacija (sprememba naklona strehe, kritine);
- znižanje višinskega gabarita objekta (glej LUZ in drugi, 1994: 6).

3. skupina – posegi, ki jih akt legalizacije dopušča brez pogojev sanacije

V aktu legalizacije je 17,9 % nedovoljenih posegov v prostor, ki se lahko legalizirajo brez pogojev sanacije. Ta skupina posegov je neproblematična, saj so posegi zgrajeni v skladu z veljavnimi urbanističnimi dokumenti in tudi priključeni na komunalne vode ali pa so to razni prizidki, pomožni objekti, lope za orodje, ki s svojo prisotnostjo ne motijo okolice (glej LUZ in drugi, 1994: 6).

7.3 Izvršba

Upravni organ, pristojen za odločanje, izda na podlagi vseh dejstev, ki jih je ugotovil v postopku, upravni akt. Le-ta odpravlja, spreminja ali vzpostavlja določeno pravno razmerje ali stanje. Novo stanje je takšno le na papirju, medtem ko je za uresničitev

dejanskega stanja potrebno ravnanje stranke, ki mora v skladu z izrekom odločbe nekaj storiti oziroma opustiti. V tem primeru je izvršba zadnja faza v upravnem postopku⁵².

Ali bo izvršba potrebna ali ne, je odvisno od strankinega ravnanja. Izvršba namreč ni potrebna, kadar stranka *sama prostovoljno in brez prisiljevanja* (Androjna, 1992: 275) ravna v skladu z upravnim aktom. Obstaja pa tudi drug pogoj, in sicer, da pravni učinek ni dosežen že z upravnim aktom. Takšno stanje se pojavi, ko je posameznik dolžan izpolniti obveznosti⁵³, ki so bile izrečene z upravnim aktom (glej Androjna, 1992: 275).

7.3.1 Načela izvršilnega postopka

Načelo smotrnosti izvršilnih sredstev

Če je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi (1. odstavek 285. člena ZUP/99), je od okoliščin posameznega primera odvisno, kateri način in katero sredstvo se bo v konkretnem primeru uporabilo. Pri tem je pomembno le, da ne izvršimo več, kot je zavezančeva obveznost, seveda pa je obveznost potrebno izpolniti v celoti. Posebni zakoni, ki urejajo posamezno upravno področje, iz razlogov smotrnosti večkrat sami določajo vrstni red izvajanja izvršbe. Prisilna izterjava davka se naprej izterja iz zavezančevega premoženja ali iz dohodkov in terjatev, šele nato pa je dovoljen poseg v njegovo nepremično premoženje (glej Androjna, 1992: 279).

Načelo socialne zaščite zavezanca

Izvršba se opravi na tak način in s takim sredstvom, *ki sta za zavezanca najmilejša, pa se z njima vendarle doseže namen izvršbe* (1. odstavek 285. člena ZUP/99). Cilj izvršbe je izpolnitev obveznosti, ki bi jih zavezanec moral izpolniti, ne pa ogrožitev

⁵² Androjna (1992: 275) navaja, da je izvršba ločen in samostojen postopek. Loči tri vrste izvršb glede na potek izvršbe, in sicer: 1. zadnja in zaključna faza upravnega postopka; 2. vzporedna faza z upravnim postopkom (npr. izvršba v zavarovanje predčasne izpolnitve obveznosti); 3. pred uvedbo postopka (npr. izvršba v zavarovanje izpolnitve obveznosti)

⁵³ Poleg obveznosti so stranki lahko priznane tudi pravice, zato se izvršitev upravnega akta prepušča svobodni volji stranke (izdaja gradbenega dovoljenja ne pomeni, da je stranka dolžna graditi). Stranki je lahko izdan tudi zavrnilni upravni akt, kjer se dejansko stanje ni spremenilo, tako, da stranki ni potrebno storiti ničesar (glej Androjna, 1992: 275).

njegove eksistence, članov njegovega gospodinjstva oziroma oseb, ki jih je zavezanec dolžan preživljati. Posebni predpisi taksativno določajo stvari in pravice zavezanca, katere ne morejo biti predmet izvršbe – npr. predmeti za osebno rabo, ki so nujno potrebni za življenje, orodje, stroji, znanstvena literatura, ki so nujno potrebni za opravljanje poklicne dejavnosti zavezanca (glej Androjna, 1992: 280).

Načelo oficialnosti in načelo dispozitivnosti

Izvršba se opravi po uradni dolžnosti (načelo oficialnosti) ali po načelu dispozitivnosti, na predlog stranke (2. odstavek 286. člena ZUP/99). V skladu s 3. odstavkom 286. člena ZUP/99 se izvršba po uradni dolžnosti opravi, kadar to zahteva javna korist, medtem ko se izvršba v korist stranke opravi na predlog stranke (upravičenca). *Položaj upravičenca v izvršilnem postopku ima praviloma oseba ali pravni naslednik osebe, ki je imela v upravnem postopku položaj aktivne stranke* (Breznik in drugi, 2001: 758). Stranka sem mora v predlogu, ki je usmerjen na dovolitev in izvedbo izvršbe, sklicevati na izvršilni naslov (glej Androjna, 1992: 279).

Načelo izvedbe izvršilnih dejanj

2. odstavek 285. člena ZUP/99 določa, da se *ob nedeljah, ob državnih praznikih oziroma drugih dela prostih dnevih in ponoči smejo opravljati izvršilna dejanja samo, če bi bilo nevarno odlašati in če izda organ, ki opravlja izvršbo, za to pisni nalog*. Pri tem je potrebno poudariti, da so nedelje, državni prazniki in dela prosti dnevi točno določeni dnevi, medtem ko je pojem "ponoči" nedorečen.

7.3.2 Vrste izvršb

Izvršbe lahko razdelimo glede na cilj, predmet, organ, ki opravlja izvršbo in način.

7.3.2.1 Izvršba glede na cilj

Izvršba v ožjem pomenu besede

Izvršba v ožjem pomenu besede se nanaša na prisilno izpolnitev obveznosti, glede katerih je bilo v upravnem postopku že odločeno z izvršljivim upravnim aktom. Izvršilni naslov v skladu z 282. in 283. členom ZUP/99 predstavljajo izvršljiva odločba, izdana v upravnem postopku, izvršljiv sklep, izdan v upravnem postopku in poravnava, ki je bila sklenjena v upravnem postopku.

S posameznim področnim zakonom pa je lahko določen tudi kakšen drug izvršilni naslov. Tako je npr. izvršilni naslov za *dolžino, višino in usklajevanje preživnine za otroka predviden dogovor, ki ga sklenejo prizadete stranke pri Centru za socialno delo* (Grafenauer, 2001: 220).

Izvršba v zavarovanje

Izvršba v zavarovanje se nanaša na zavarovanje bodoče izpolnitve obveznosti, in sicer v dveh primerih. V prvem primeru gre za zavarovanje izpolnitve obveznosti, ki so določene z odločbo, ki še ni postala izvršljiva, vendar bi po nastopu izvršljivosti odločbe bila izvršba onemogočena ali znatno otežkočena (301. člen ZUP/99). V drugem primeru pa gre za zavarovanje izpolnitve obveznosti, o kateri še ni bilo odločeno z upravnim aktom, vendar je *utemeljeno pričakovati, da bo zavezana stranka s tem, da bo razpolagala s premoženjem ali se dogovorila z drugimi ali pa kako drugače onemogočila ali znatno otežkočila izpolnitev obveznosti* (304. člen ZUP/99). V slednjem primeru pa je v skladu s 305. členom ZUP/99 predlagatelj, v čigar korist je bil izdan začasni sklep, dolžan povrniti škodo stranki z nasprotnimi interesi, v kolikor je bila zahteva za izdajo sklepa neopravičena.

7.3.2.2 Izvršba glede na predmet

Izvršba na zavezančevi osebi

Ta skupina izvršb se nanaša na osebo zavezanca, ki se prisiljuje na izpolnitev obveznosti z denarno kaznijo ali pa celo z neposredno prisilitvijo, to je odvzemom prostosti (glej Androjna, 1992: 276).

Izvršba na zavezančevem premoženju

V to skupino izvršb spada izterjava denarnih in izpolnitev nedennarnih obveznosti.

Nedenarna obveznost je podana, če je zavezanec dolžan nekaj:

- storiti (odstraniti objekt, ki je zgrajen brez dovoljenja, priti na nabor);
- dopustiti (dezinfekcijo, dovoliti raziskovanje);
- trpeti (opustiti določene posege na zavarovani znamenitosti);
- dati (določeno stvar) (glej Androjna, 1992: 276).

Izvršba za izpolnitev nedennarnih obveznosti se v skladu z 297. in 298. členom ZUP/99 opravlja po drugih osebah ali s prisilitvijo. Izvršba v prvem primeru se uporablja, kadar zavezanec nečesa ne stori, pa lahko to stori namesto njega nekdo drug, in sicer na zavezančeve stroške. Organ, ki izvršbo opravi, lahko zavezancu s sklepom tudi naloži, da vnaprej plača znesek, ki je potreben, da se izvršba opravi. V drugem primeru pa gre za izvršbo, kadar ravna zavezanec v nasprotju z obveznostjo, če je predmet izvršbe kakšno zavezančevo dejanje, ki ga ne more opraviti nihče drug, če tako terja narava stvari, ali pa če izvršba po drugih osebah ni uspešna ali ni primerna. V navedenem primeru se zavezancu zagrozi z denarno kaznijo, če ne bo izpolnil svoje obveznosti. V kolikor zavezanec svoje obveznosti ne izpolni, se denarna kazen takoj izterja in zagrozi z novo kaznijo. Prva denarna kazen ne sme presegati 100.000 tolarjev, vsaka nadaljnja kazen pa je zopet lahko izrečena do tega zneska. Pri izvršbi s prisilitvijo gre lahko tudi za neposredno fizično prisilitev (glej Grafenauer, 2001: 226), npr. privedba priče. V skladu s sodbo Upravnega sodišča RS⁵⁴ je prvostopni upravni organ pravilno izdal sklep, s katerim je bila zavezanki izrečena denarna kazen v višini 100.000 tolarjev, ki je bila zagrožena s sklepom o dovolitvi izvršbe. V sklepu o dovolitvi izvršbe je bilo namreč ugotovljeno, da je odločba postala izvršljiva in da mora zavezanka v roku enega meseca izvršiti odrejena dejanja, v kolikor pa tega ne bo storila, bo kot prisilno sredstvo uporabljena denarna kazen. Inšpektor za graditev je ob kontrolnem pregledu ugotovil, da zavezanka odrejenih dejanj ni storila, zato je tudi izrekel plačilo denarne kazni. Hkrati je bilo zavezanki na novo naloženo, da mora izvršiti odrejena dejanja v roku 10 dni od prejema sklepa, v nasprotnem primeru bo kot prisilno sredstvo uporabljena nova denarna kazen v istem znesku.

⁵⁴ sodba Upravnega sodišča RS, št. U 1281/2003-9 z dne 5. 10. 2004

Kot primer izvršbe za izpolnitev nedenarnih obveznosti po drugih osebah bi lahko navedli izvršbo (odstranitev objekta v gradnji), ki jo je prvostopni upravni organ izvajal preko svojega pooblaščenega izvajalca. S sklepom o dovolitvi izvršbe je pričel inšpekcijski organ prisilno izvajati svojo odločbo, s katero je odredil, da mora zavezanec v roku trideset dni odstraniti objekt v gradnji ter vzpostaviti prejšnje stanje. Ker zavezanec tega ni storil, se je izvršba opravila po drugi osebi. Sama izvršba je trajala več dni oziroma obdobj (ogled lokacije, določanje prevozne poti, določanje opreme, ki je za izvršbo potrebna, rušenje, nakladanje, prevoz materiala na deponijo, ostala pomožna dela, kot je označitev gradbišča). Hkrati je bila dvakrat potrebna tudi asistenca za zagotavljanje reda in miru pri izvedbi izvršbe. Asistenco, ki je bila nujno potrebna, saj je zavezanec *poškodoval službeno vozilo in uradnim osebam skušal preprečiti uradno dejanje*, je izvedla Policijska postaja. Skupni stroški izvršbe, ki jih mora plačati zavezanec v roku petnajstih dni od prejema sklepa, znašajo 30.135.236,69 tolarjev (glej sklep Inšpektorata RS za okolje in prostor⁵⁵).

7.3.2.3 Izvršba glede na organ, ki le-to opravlja

Upravna izvršba

V skladu z 287. členom ZUP/99 opravljajo upravno izvršbo upravni organi po določbah ZUP/99 (organ, ki je odločil na 1. stopnji) ali posebnega zakona. Če s posebnim predpisom ni določeno, kateri organ izvršbo opravlja, hkrati pa je predpisano, da upravne izvršbe ne opravlja organ, ki je odločil o stvari na 1. stopnji, opravi izvršbo krajevnoprstojna upravna enota, v stvareh iz izvirne pristojnosti občine pa občinska uprava (glej Grafenauer, 2001: 222).

⁵⁵ sklep Inšpektorata RS za okolje in prostor št. 356.2-146/02 z dne 28. 10. 2003.

Z upravno izvršbo se izvršuje odločbe za izpolnitev denarnih in nedenarnih obveznosti zavezanca (288. člen ZUP/99). Denarne obveznosti v skladu z 2. odstavkom 289. člena ZUP/99 izvršuje davčni organ po postopku, ki je predpisan za izvršbo davčnih obveznosti.

Na zahtevo upravičenca ali po uradni dolžnosti izda organ, ki je pristojen za upravno izvršbo, sklep o dovolitvi izvršbe. Z njim ugotovi, da je odločba, ki naj se izvrši, postala izvršljiva, kdaj je postala izvršljiva, in določi način izvršbe (290. člen ZUP/99). V skladu z 291. členom ZUP/99 se upravna izvršba opravi bodisi na podlagi izvršljive odločbe in sklepa o dovolitvi izvršbe⁵⁶ (organ, ki je odločil o zadevi na 1. stopnji), bodisi pa na podlagi odločbe, na kateri je potrdilo o izvršljivosti in sklepa o dovolitvi izvršbe (drug organ). Sklep o dovolitvi izvršbe gradbenega inšpektorja je, kot ugotavlja odločba Ministrstva za okolje in prostor⁵⁷, zakonit, saj izrek sklepa vsebuje vse sestavine, in sicer:

- da je odločba Inšpektorata Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo z dne 17. 8. 1999, s katero je bilo investitorju naloženo, da mora do dne 1. 11. 1999 odstraniti stanovanjski objekt v gradnji, etažnosti pritličje in mansarda, tlorisne velikosti 13,00 m x 12,00 m, postala izvršljiva dne 18. 8. 1999 (1. točka izreka);
- da je bil zavezanec opozorjen, da je do 30. 6. 2004 dolžan odstraniti objekt, v nasprotnem primeru bo izvršbo opravil pooblaščen izvajalec (2. točka izreka);
- da bo o stroških postopka izdan poseben sklep (3. točka izreka);
- da pritožba zoper izpodbijani sklep ne zadrži njegove izvršitve (4. točka izreka).

Zoper sklep o dovolitvi izvršbe je dovoljena pritožba, vendar samo za izvršbo, ne pa tudi glede pravilnosti odločbe, ki je izvršilni naslov za izvršbo. Pritožba se vložijo pri drugostopnem upravnem organu in ne zadrži izvedbe izvršbe (292. člen ZUP/99). Upravna izvršba se lahko tudi ustavi oziroma odloži. V prvem primeru je obveznost izpolnjena, izvršba sploh ni bila dovoljena, izvršba je bila opravljena proti komu, ki ni zavezanec, če je izvršilni naslov odpravljen ali razveljavljen, ali pa če upravičenec zahtevo umakne. Upravna izvršba pa se odloži v primeru, če je zoper izvršilni naslov vloženo pravno sredstvo, pa bi z izvršbo nastala nepopravljiva škoda (293. člen

⁵⁶ Jerovšek sklep o dovolitvi izvršbe imenuje izvršilno dovolilo (glej Jerovšek, 1994: 296).

⁵⁷ odločba MOP, št. 356-02-86/2004 z dne 2. 6. 2004

ZUP/99). Kot izhaja iz odločbe Ministrstva za okolje in prostor⁵⁸, se lahko upravna izvršba odloži le izjemoma, vendar je v tem primeru organu, pristojnemu za izvršbo, dano pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Upravni organ prve stopnje je presodil, da pogoj za odložitev izvršbe ni izpolnjen, prav tako pa drugostopni upravni organ v njegovo odločitev ni podvomil. Drugostopni upravni organ je zavezancu tudi pojasnil, da sklicevanje na druge nelegalne in neskladne gradnje ne vpliva na odločitev o stvari, saj obveznosti, ki jih določa zakon, obvezujejo vsakogar posebej, ne glede na to, ali drugi te obveznosti izpolnjujejo ali ne.

Sodna izvršba

Izvršba upravne odločbe se lahko opravi tudi kot sodna izvršba. Sodno izvršbo opravlja pristojno sodišče po predpisih⁵⁹, ki veljajo za sodno izvršbo (287. člen ZUP/99). Prisilna izterjava iz dolžnikovega nepremičnega premoženja in deleža družbenika se opravi po sodni izvršbi. Takšno izvršbo opravi sodišče glede na območje, kjer se nahaja nepremičnina oziroma tisto sodišče, pri katerem je delež družbenika vpisan v sodni register (288. člen ZUP/99).

V skladu z 295. členom ZUP/99 mora organ, katerega odločba se izvršuje po sodni poti, na odločbi potrditi, da je izvršljiva in jo poslati v izvršitev sodišču, ki je pristojen za izvršbo. Izvršilni naslov za sodno izvršbo je potrdilo o izvršljivosti na odločbi, ki je izdana v upravnem postopku.

7.3.2.4 Izvršba glede na način

Glede na način opravljanja izvršb ločimo neposredno in posredno izvršbo. Pri prvi se izvršba opravi in obveznost izpolni brez sodelovanja zavezanca, pri posredni izvršbi pa se izvršba opravi ob sodelovanju zavezanca (glej Androjna, 1992: 276).

7.3.3 Prisilna izvršba inšpekcijskih ukrepov v zvezi z nelegalnimi in neskladnimi gradnjami

⁵⁸ odločba MOP, št. 356-02-8/2004 z dne 22. 3. 2004

⁵⁹ Za sodno izvršbo se uporablja Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)

Zakonske določbe

147. člen ZGO-1 določa, da se prisilna izvršba inšpekcijskih ukrepov po tem zakonu opravlja po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku, v kolikor ZGO-1 nima drugih določb.

Kot je bilo že povedano, se izvršba za izpolnitev nedenarnih obveznosti opravlja po drugih osebah ali s prisilitvijo. V 148. členu ZGO-1 je določeno, da znašajo denarne kazni v primeru, kadar gradbeni inšpektor določi način izvršbe s prisilitvijo, odvisno od zahtevnosti objekta.

Tabela 11: Denarne kazni v tolarjih pri izvršbi s prisilitvijo glede na zahtevnost objekta

ZAHTEVNOST OBJEKTA	PRAVNA OSEBA	SAMOSTOJNI PODJETNIK POSAMEZNIK	FIZIČNA OSEBA
zahtevni objekt ⁶⁰ in nelegalni kop	30.000.000 do 50.000.000	15.000.000 do 30.000.000	500.000 do 1.500.000

⁶⁰ Zahtevni objekt je vsaka stavba, pri kateri seštevek prostornin vseh prostorov presega 5.000 m³ in je višja od 10,00 metrov, merjeno od terena do kapi ali gradbeni inženirski objekt, če so nosilni razponi večji od 8,00 metrov, objektov, namenjen hrampi in ravnanju z radioaktivnimi snovmi, objekt z globokim temeljenjem, podzemski objekt, katerega stropna konstrukcija je več kot 10,00 metrov pod nivojem terena, prednapeta konstrukcija, pregrada višja od 10,00 metrov, most, pri katerem je vsaj ena svetla razdalja med dvema zaporednima opornikoma večja od 8,00 metrov, predor, javna železniška proga, avtocesta, hitra, glavna in regionalna cesta, luka, javno letališče, žičnica za prevoz oseb in vsaka druga žičnica, ki poteka nad stavbami, silos in rezervoar s prostornino nad 1.000 m³, energetska objekt s toplotno močjo nad 10 MW ali električno močjo nad 5 MW, daljnovod z napetostjo 110 kV in več s pripadajočimi transformatorskimi postajami, magistralni vodovod, zbirni kanal za odvod odpadne vode,

manj zahtevni objekt ⁶¹	10.000.000 do 20.000.000	5.000.000 do 20.000.000	300.000 do 1.000.000
enostavni objekt ⁶²	2.000.000 do 10.000.000	1.000.000 do 5.000.000	100.000 do 500.000

Vir: ZGO-1, 1. odstavek 148. člena

V kolikor zavezanec ne izpolni svoje obveznosti, se v skladu z 2. odstavkom 148. člena ZGO-1 kasnejše denarne kazni izrekajo, dokler seštevek denarnih kazni ne doseže 10-kratnega zneska iz predstavljene tabele. Višina denarne kazni pri izvršbi s prisilitvijo je odvisna od okoliščin, bistveno pa je, da se doseže cilj. Inšpektor lahko naslednjo denarno kazen izreče v istem, višjem ali nižjem znesku od prejšnje (glej intervju z Matjažem Kašetom). V skladu s 3. odstavkom 149. člena ZGO-1 izvršuje vse denarne izvršbe inšpekcijskih ukrepov tista pristojna davčna uprava, na katere območju ima inšpekcijski zavezanec stalno prebivališče.

Inšpekcijskega zavezanca je potrebno v odločbi opozoriti na to, da se bo v primeru neizpolnitve odrejene obveznosti začel postopek izvršbe nederarne obveznosti, ki se bo opravil po drugih osebah. Odrejene obveznosti so v konkretnem primeru mišljene kadar je z inšpekcijsko odločbo odrejena odstranitev že zgrajenega objekta ali dela objekta, vzpostavitev prejšnjega stanja ali drugačna sanacija zemljišča, v kolikor vzpostavitev v prejšnje stanje ni možno (3. odstavek 148. člena ZGO-1). Za opravljanje izvršbe inšpekcijskih ukrepov in za zaseg predmetov v zvezi z vastvenim ukrepom odvzema predmetov po drugi osebi se v skladu z 162. členom ZGO-1 izberejo izvajalci po zakonu, ki ureja javna naročila.

Izbira izvajalca za izvajanje del, ki so potrebna za izvršitev odločb gradbene inšpekcije

odlagališče komunalnih odpadkov, če je namenjeno dvema ali več občinam, vsako odlagališče posebnih odpadkov, plinovod in naftovod in vsak objekt, ki je višji od 18,00 metrov (2. člen ZGO-1)

⁶¹ *Manj zahtevni objekt je stavba, pri kateri seštevek prostornin vseh prostorov ne presega 5.000 m³ in ni višja od 10,00 metrov, merjeno od terena do kapi in tisti gradbeni inženirski objekt, ki ni uvrščen med zahtevne objekte (2. člen ZGO-1).*

⁶² *Enostavni objekt je konstrukcijsko manj zahteven objekt, ki ne potrebuje posebnega statičnega in gradbeno-tehničnega preverjanja, ki ni namenjen prebivanju in ni objekt z vplivi na okolje; enostavni objekti se razvrščajo na pomožne objekte,časne objekte, vadbene objekte, spominska obeležja in urbano opremo (2. člen ZGO-1).*

Kot določa ZGO-1, se izvajalci za opravljanje izvršbe inšpekcijskih ukrepov izberejo na podlagi zakona, ki ureja javna naročila, to je Zakon o javnih naročilih⁶³. V skladu s 1. odstavkom 17. člena navedenega zakona se za izbiro izvajalcev izvršbe izvede odprti postopek⁶⁴, kateri v največji meri zagotavlja načela in cilje javnega naročanja (*transparentnost, enakopravnost, ...*). Pri tem postopku lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe. Zahteve naročnika so vnaprej določene v razpisni dokumentaciji (Mužina in drugi, 2004: 196–200), vendar pri izbiri izvajalca za izvajanje del, ki so potrebna za izvršitev odločb gradbene inšpekcije, postopek ni v celoti dorečen. Dejstvo je, da vsebina dela pri opravljanju izvršb ni vnaprej določena, saj se vnaprej ne more predvideti vseh objektov, ki bodo predmet izvršbe. Prav tako je sporna denarna vrednost, določena v razpisu, saj je vnaprej nemogoče napovedati, koliko objektov bo potrebno porušiti. Teoretično bi bilo namreč možno, da bi zavezanci vse objekte porušili sami, torej do izvršb ne bi prihajalo (glej intervju s Srečkom Valičem).

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor je v skladu z ZGO-1 izpeljal postopek za izbiro izvajalca za opravljanje izvršb za leta 2003 in 2004, medtem ko je bil razpis za leto 2005 tudi objavljen v Uradnem listu RS.

Tabela 12: Javna objava za izbiro izvajalca za opravljanje izvršb za leta 2003, 2004 in 2005 po vsebini objave

LETO	OBSEG DEL	TERITORIJA	ČAS IZVEDBE	IZBIRA PONUDB	MERILA ZA OCENO PONUDB
2003	gradbena in druga dela v zvezi z rušitvijo in odstranitvijo objektov, odvoz ruševin na deponijo, vzpostavitev zemljišča v prvotno	Območje Slovenije: <u>1. sklop</u> (Območne enote Kranj, Celje, Maribor, Murska Sobota) <u>2. sklop</u>	20. 2. 2003 do 31. 12. 2003	7. 2. 2003	najnižja ponudbena cena naslednjih postavk: 1. urna postavka delovne sile 2. urna postavka strojne ure 3. tonski kilometer

⁶³ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00, 2/04

⁶⁴ Poznamo tudi omejeni postopek in postopek s pogajanjem. Prvi zagotavlja javnost le v začetni fazi, saj k dvigu razpisne dokumentacij in oddaji ponudb naročnik pozove le tiste, ki jim prej prizna sposobnost. Ta postopek je za naročnika lažji, saj vsebinsko obravnava le določene ponudbe, ne pa tudi tistih, za katere je že v prvi fazi ugotovil, da jim sposobnosti ne prizna. Postopek s pogajanjem je možno uporabiti le v točno določenih primerih. Pri tem ima naročnik možnost, da v primeru oddaje naročila na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju izpelje katerega koli od navedenih treh postopkov (glej Mužina in drugi, 2004: 196–202).

	stanje, zavarovanje komunalnih vodov, izvedbo ustreznih začasnih zavarovalnih del (podiranje in ograditev) ter druga dela, ki so funkcionalno vezana na realizacijo inšpekcijskih odločb	(Območne enote Novo mesto, Ljubljana, Koper, Nova Gorica)			4. stojnina
2004	gradbena in druga dela v zvezi z rušitvijo in odstranitvijo objektov, odvoz ruševin na deponijo, vzpostavitev zemljišča v prvotno stanje, zavarovanje komunalnih vodov, izvedbo ustreznih začasnih zavarovalnih del (podpiranje in ograditev), zaseg predmetov ter druga dela, ki so funkcionalno vezana na realizacijo inšpekcijskih odločb	Območje Slovenije: <u>1. sklop</u> (Območne enote Kranj, Celje, Maribor, Murska Sobota) <u>2. sklop</u> (Območne enote Novo mesto, Ljubljana, Koper, Nova Gorica)	1. 2. 2004 do 31. 12. 2004	20. 1. 2004	najnižja ponudbena cena naslednjih postavk: 1. urna postavka delovne sile 2. urna postavka strojne ure 3. tonski kilometer 4. stojnina
2005	odstranjevanje in rušenje objektov po izvršljivih inšpekcijskih odločbah Inšpektorata RS za okolje in prostor	Območje Slovenije	21. 2. 2005 do 31. 12. 2005	4. 2. 2005	najnižja cena

Vir: Uradni list RS, št. 1–3/03, str. 7–8; Uradni list RS, št. 130–133/03, str. 7542–7543; Uradni list RS, št. 4/05, str. 319.

Iz tabele je razvidno, da je bila vsebina objav za leti 2003 in 2004 skoraj identična. Izvajalci za opravljanje izvršb so se lahko prijaviли za dve območji, in sicer zgornjo in spodnjo Slovenijo, medtem ko se objava za leto 2005 nanaša na celoten teritorij Slovenije. V vseh treh primerih je kriterij za izbor izvajalca izvršb enak, in sicer je to najnižja cena. Kar bi glede objav lahko posebej izpostavili je, da se je čas izvedbe za leto 2003 zaključil dne 31. 12. 2003, naslednji začetek izvršb pa se je začel 1. 2. 2004. Enako lahko ugotovimo za leto 2004, ko se je čas izvedbe izvršb zaključil dne 31. 12. 2004, v letu 2005 pa naj bi se začetek izvršb začel 21. 2. 2005. Iz navedenega sledi, da se izvršbe v mesecu januarju, letos pa tudi v mesecu februarju ne izvajajo, kar je razvidno tudi iz intervjuja s Srečkom Valičem.

Tabela 13: Izbor izvajalca za opravljanje izvršb za leti 2003 in 2004 po vsebini izbire

DATUM IZBIRE	IZBRANI IZVAJALEC	POGODBENA VREDNOST V TOLARJIH	ŠTEVILO PREJETIH PONUDB	NAJVIŠJA IN NAJNIŽJA PONUDBA
7. 2. 2003	<u>1. sklop</u> Silva Bračko s. p. <u>2. sklop</u> Silva Bračko s. p.	<u>1. sklop</u> 12.300.000 <u>2. sklop</u> 12.300.000	<u>1. sklop</u> 9 <u>2. sklop</u> 9	<u>1. sklop</u> 43.210 sit = 63 točk 30.422 sit = 93 točk <u>2. sklop</u> 78.320 sit = 37 točk 30.422 sit = 95 točk
20. 1. 2004	<u>1. sklop</u> Silva Bračko s. p. <u>2. sklop</u> Silva Bračko s. p.	<u>1. sklop</u> 33.000.000 <u>2. sklop</u> 33.000.000	<u>1. sklop</u> 7 <u>2. sklop</u> 4	<u>1. sklop</u> 72.185 sit = 31 točk 26.672 sit = 92,11 točk <u>2. sklop</u> 41.415 sit = 60,72 točk 26.627 sit = 96,23 točk

Vir: Uradni list RS, št. 25–27/03, str. 1240; Uradni list RS, št. 17–18/04, str. 987.

Iz tabele je razvidno, da je bila za leto 2003 in 2004 kot izvajalka za opravljanje izvršb na celotnem teritoriju Slovenije izbrana samostojna podjetnica Silva Bračko. Ker je bil kriterij za izbor izvajalca najnižja ponudbena cena, ki je bila sestavljena iz štirih postavk, lahko predpostavljamo, da je najnižjo skupno ceno, ki je razvidna iz zadnje kolone, ponudila prav izbrana samostojna podjetnica. Zanimivo je, da je bila velika razlika med najnižjo in najvišjo ponujeno ceno za leto 2003 za področje spodnje Slovenije, medtem ko je v letu 2004 ta razlika opazna pri zgornji Sloveniji.

Z zaposlenimi pri izbrani izvajalki za leti 2003 in 2004, Silvi Bračko s. p., sem poizkušala narediti intervju. Kljub prvotni pripravljenosti Tine Bračko, da mi posreduje podatke glede izvajanja izvršb in odgovori na zastavljena vprašanja, je le-ta kasneje po elektronski pošti odgovorila, da *ne smemo odgovarjati na vprašanja brez vednosti in potrditve pristojnih organov* (Bračko, 2005).

Izvedba prisilne izvršbe odločb – odstranitev nelegalnih in neskladnih gradenj

Izvršbe potekajo po vnaprej določenem urniku, in sicer en teden za vsako Območno enoto. Prioritete izvršb se določijo glede na nevarnost za okolje, ki jo objekt

predstavlja, degradacijo in uzurpacijo prostora, nelegalno pridobivanje dohodkov, nezazidljivo zemljišče, varovano zemljišče (pitna voda, naravna in kulturna dediščina, narodni park) in vse, kar je zgrajeno na novo. Seznam določenih prioritet pošlje Območna enota direktorju Inšpekcije za prostor, le-ta pa seznam potrdi (glej intervju s Srečkom Valičem).

Pri opravljanju izvršb je potrebno določiti in uskladiti številne dejavnike. Potrebno je določiti dostop do objekta, ki mora biti čim manj oviran. Pri tem je potrebno upoštevati mehanizacijo, ki je potrebna za izvedbo izvršbe, pa tudi da se z mehanizacijo ne poškoduje sosednjih objektov oziroma ljudi. Prav tako se je glede datuma izvedbe izvršbe potrebno uskladiti s policijo in izvajalcem izvršbe. Poskrbeti je potrebno za odklop elektrike, vodovoda, plina, telefona in televizije, pa tudi na kakšen način, kam se bodo odvažali gradbeni odpadki. Ker se izvršbe opravljajo ves dan ali več dni, je potreben tudi dogovor z deponijo odpadkov, ki deluje le ob določenem času. Pred samo izvršbo se skupaj z izvajalcem izvršbe opravi predhodni ogled terena, kjer se določi potrebno število delavcev in strojev (glej intervju s Srečkom Valičem). Izvajalec izvršbe s predračunom določi, kakšna dejanja in stroji so potrebni pri izvršbi (npr. bager). Vendar lahko pride do neskladja med potrebnimi dejanji izvršbe in dejanskimi dejanji izvršbe, saj se pri izvedbi izvršbe izkaže, da bager ni potreben, kljub temu pa izvajalec zaračuna neaktivno strojno uro bagra. Ali je to upravičeno ali ne presodi inšpektor pri sklepu o določitvi stroškov (glej intervju z Matjažem Kašetom).

Potrebno je upoštevati tudi, da se situacija na terenu lahko čez noč spremeni, saj lahko zavezanec objekt sam poruši. Tako od desetih planiranih primerov izvršb, izvajalec fizično opravi le dve do tri, medtem ko v ostalih primerih zavezanci objekt sami odstranijo, nekaj gradenj pa tudi legalizirajo (glej intervju s Srečkom Valičem).

Pri izvršbah sodelujeta najmanj dva policista (kadar je to potrebno), inšpektor, ki vodi izvršbo (tisti inšpektor, ki vodi inšpekcijski postopek), inšpektor ali nadzornik ter različno število delavcev izvajalca. Zavezanci se različno odzivajo na izvršbo. Nekateri z nasilnim preprečevanjem, kjer je potrebno sodelovanje policije, drugi poizkušajo zavlačevati postopek s predložitvijo kakršnih koli upravnih aktov, nekateri pa se enostavno umaknejo in pri izvršbi ne sodelujejo (glej intervju s Srečkom Valičem).

7.4 Gradbeno dovoljenje

Z 2. členom ZGO-1 je določeno, da je gradbeno dovoljenje odločba, s katerim pristojni upravni organ dovoli gradnjo in predpiše konkretne pogoje, ki jih je pri gradnji potrebno upoštevati. Upravni organ pred izdajo dovoljenja ugotovi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, da bo zgrajeni ali rekonstruirani objekt izpolnjeval bistvene zahteve in da z gradnjo ne bodo prizadete pravice tretjih oseb in javna korist.

7.4.1 Vrste objektov, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje

Zakonodajalec je v 3. členu ZGO-1 predpisal, za katere objekte je potrebno pridobiti upravno dovoljenje. Tako se gradnja novega objekta, rekonstrukcija objekta, nadomestna gradnja in odstranitev objekta lahko prične na podlagi pravnomočnega⁶⁵ gradbenega dovoljenja, investitor pa lahko na lastno odgovornost začne z gradnjo naštetih objektov že po dokončnosti gradbenega dovoljenja.

Kot je bilo že povedano, so vsi objekti razdeljeni v tri skupine (zahtevni objekt, manj zahtevni objekt in enostavni objekt). Kot določa 3. odstavek 3. člena ZGO-1, gradbeno dovoljenje ni potrebno za enostavne objekte, ki izpolnjujejo naslednje pogoje:

- investitor je pred začetkom gradnje pridobil lokacijsko informacijo;
- iz lokacijske informacije izhaja, da je gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom; in
- velikost enostavnega objekta, način gradnje in rabe ter odmik od meje sosednjih zemljišč so v skladu s Pravilnikom 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 zemljišči⁶⁶.

Enostavni objekti se v skladu z omenjenim Pravilnikom delijo na:

⁶⁵ Investitor, ki začne graditi po izdaji pravnomočnega gradbenega dovoljenja ima v skladu s 74. členom ZGO-1 pravico do povrnitve škode, v kolikor bi bilo kasneje takšno dovoljenje odpravljeno ali izrečeno za nično. Pravica do povrnitve škode izhaja iz razloga zaupanja v pravnomočno gradbeno dovoljenje (glej Zbirka vprašanj in odgovorov MOP, 2005: 1.2.7).

1. pomožne objekte

A. objekti za lastne potrebe

- bazen, drvarnica, garaža, lopa, nadstrešek, steklenjak, rezervoar, uta oziroma senčnica, zajetje, vrtina ali vodnjak, zbiralnik za kapnico, nepretočna greznica

B. ograje

- medsosedska ograja, varovalna ograja, igriščna ograja, oporni zid oziroma škarpa, ograja za pašo živine

C. pomožni infrastrukturni objekti

- pomožni cestni objekti, pomožni železniški objekti, pomožni letališki objekti, pomožni pristaniški objekti, pomožni žičniški objekti, pomožni energetski objekti, pomožni telekomunikacijski objekti, pomožni komunalni objekti, pomožni objekti na mejnih prehodih, pomožni objekti v vojašnicah

D. pomožni kmetijsko-gozdarski objekti

- čebelnjak, gnojišče, zbiralnik gnojnice ali gnojevke, gozdna cesta, gozdna učna pot, grajena gozdna vlaka, stalna gozdna žičnica, kašča, kozolec, kmečka lopa, poljska pot, rastlinjak, ribnik kot vodno zajetje, silos, skedenj, vrtina ali vodnjak za namakanje kmetijskih zemljišč, vodno zajetje, senik, krmišče, molzišče, hlevski izpust

2.časne objekte

A. objekti, namenjeni sezonski turistični ponudbi

- sezonski gostinski vrt, pokrit razstavni prostor, gostinski kiosk, kamp

B. objekti, namenjeni prireditvam

- oder z nadstreškom, pokrit prireditveni prostor, cirkus, tribuna za gledalce na prostem, prodajni ali reklamni kiosk

C. objekti, namenjeni skladiščenju

- šotor za skladiščenje, tipski zabojnik za skladiščenje

3. vadbene objekte

A. objekti, namenjeni športu in rekreaciji na prostem

⁶⁶ Uradni list RS, št. 114/03, 130/04

- igrišče za šport in rekreacijo na prostem, kolesarska steza, planinska pot, pomol, smučišče, sprehajalna pot, športno strelišče, trim steza, vzletišče

B. objekti, namenjeni obrambnim vajam in vajam za zaščito, reševanje in pomoč

- plezalni in drug podoben objekt, namenjen urjenju, pokrit vadbeni prostor, vadbeni bunker, vadišče na prostem, zaklon, vojaško strelišče

4. spominska obeležja

- kip oziroma spomenik, spominska kapelica, spominska plošča

5. urbano opremo

- nadkrita čakalnica na avtobusnem, železniškem, tramvajskem in taksi postajališču, javna kolesarnica z nadstreškom, javna telefonska govorilnica, objekt za oglaševanje, to je reklamni stolp oziroma pano, transparent, skulptura in druga prostorska inštalacija, večnamenski kiosk oziroma tipski zabojnik, montažna sanitarna enota, vodnjak oziroma okrasni bazen, otroško igrišče.

Pravilnik poleg navedene razdelitve enostavnih objektov in podrobnejših pojasnil glede posameznega objekta določa tudi, kakšen mora biti način gradnje enostavnega objekta in njegov odmik od meje s sosednjim zemljiščem.

Ne glede na navedeno, pa v skladu s 4. odstavkom 3. člena ZGO-1 niti gradbeno dovoljenje niti lokacijska informacija nista potrebna:

- kadar gre za enostavni objekt, ki ga izvajalec gospodarske javne službe postavi na objekt gospodarske javne infrastrukture in je neposredno namenjen izvajanju gospodarske javne službe ali upravljanju gospodarske javne infrastrukture;
- kadar gre za zaključna dela v poslovnih prostorih, ki se nahajajo v novozgrajeni stavbi, katera ima uporabno dovoljenje. Določeni del stavbe se že uporablja, z deli pa se ne posega v skupne prostore ali spreminja zunanji izgled stavbe;
- kadar gre za postavitev urbane opreme, če s postavitvijo soglašata lastnik javne površine.

7.4.2 Postopek izdaje gradbenega dovoljenja

Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja

Investitor poda zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve, to je pri upravni enoti⁶⁷, na območju katere leži nepremičnina, ki je predmet gradbenega dovoljenja (glej Zbirka vprašanj in odgovorov MOP, 2005: 11.1.1).

ZGO-1 določa, da mora investitor v zahtevi *navesti podatke o parcelni številki in katastrski občini zemljišča z nameravano gradnjo ter podatke o vrsti objekta glede na namen* (1. odstavek 54. člena ZGO-1). Investitor mora v skladu z 2. odstavkom 54. člena ZGO-1 priložiti najmanj dva izvoda projekta, v kolikor pa lastninska pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo, mora zahtevi priložiti tudi dokazilo o pravici graditi. Zakon določa dodatno obveznost za izdajo gradbenega dovoljenja, ki se nanaša na rekonstrukcijo objekta. V tem primeru mora investitor navesti še številko in datum osnovnega gradbenega dovoljenja, razen, če je bil objekt zgrajen pred letom 1967.

Dokazilo o pravici graditi

V skladu s 56. členom ZGO-1 velja za dokazilo o pravici graditi naslednje:

- zemljiško knjižni izpisek, iz katerega je razvidno, da ima investitor na določeni nepremičnini (zemljišče, objekt ...) 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.* Dokazilo o vložitvi predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo je kopija predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo, potrdilo pristojnega sodišča o prejemu ali potrdilo o oddaji vloge po pošti (priporočeno ali

⁶⁷ V kolikor gre za objekt državnega pomena, torej za objekt, *ki je pomemben za razvoj Republike Slovenije, objekt, ki lahko vpliva na varnost ali zdravje večjega števila ljudi ali bistveno vpliva na okolje in objekt oziroma okoliš objektov posebnega pomena za obrambo in varstvo pred naravnimi in drugimi*

brzojavno) oziroma na način elektronskega poslovanja. Pri gradnjah objektov gospodarske javne infrastrukture zadostuje notarsko overjena pogodba, ki ji ni treba prilagati dokazila o vložitvi predloga za vpis pogodbe v zemljiško knjigo;

- druga listina, s katero investitor izkaže pravico graditi oziroma izvajati dela na določeni nepremičnini.

Brez dokazila o pravici graditi na določenem zemljišču se ne sme in ne more izdati gradbenega dovoljenja, saj bi v takem primeru lahko prišlo do zlorabe pravice druge osebe, ki ima na zemljišču kakšno stvarno pravico, pa se s takšno gradnjo ne strinja. V kolikor se je investitorju glede lastništva zemljišča zgodila krivica in zaradi tega ne more pridobiti gradbenega dovoljenja, mora svojo lastninsko pravico uveljaviti v sodnem postopku (glej Zbirka vprašanj in odgovorov MOP, 2005: 11.4.4.).

Izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja

V kolikor investitor izpolnjuje pogoje za projektanta oziroma revidenta, lahko sam izdelava projektno dokumentacijo, v nasprotnem primeru pa projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja v skladu z 41. členom ZGO-1 naroči pri pravni ali fizični osebi, ki takšne pogoje izpolnjuje. Dejavnost projektiranja sme opravljati tista prej naštetá oseba, ki ima kot gospodarska družba ali zadruga v sodnem registru vpisano dejavnost projektiranja, lahko pa je to v skladu z 28. členom ZGO-1 tudi samostojni podjetnik, ki ima takšno dejavnost priglašeno pri pristojni davčni upravi. Če prej naštetá gospodarski subjekt ne izpolnjuje pogojev za odgovornega projektanta, mora fizična ali pravna oseba, kadar opravlja dejavnost projektiranja, zagotoviti sodelovanje ustreznega števila posameznikov, ki te pogoje izpolnjujejo. Dejavnost projektiranja pa lahko opravlja tudi posameznik, ki izpolnjuje pogoje za odgovornega projektanta, vendar mora imeti licenco za samostojno opravljanje arhitekturnega oziroma krajinsko-arhitekturnega projektiranja.

nesrečami (2. člen ZGO-1), izda gradbeno dovoljenje Ministrstvo za okolje in prostor (glej Zbirka vprašanj in odgovorov MOP, 2005: 11.1.1.).

Sestavine projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja so sestavljene iz obveznega in posebnega dela. Obvezni del je enak za vse projekte za pridobitev gradbenega dovoljenja, njegove sestavine pa so v skladu z 2. odstavkom 57. člena ZGO-1 naslednje:

1. podatki o projektantu, številka in datum projekta, odgovorni vodja projekta in odgovorni projektanti, ki so izdelali posamezne načrte;
2. lokacijska informacija (pridobi jo investitor ali projektant), če prostorski akt ni evidentiran v zbirki pravnih režimov, vzpostavljenih v skladu s predpisi o urejanju prostora;
3. podatki o zemljišču (parcelna številka in katastrska občina) in obrazložitev nameravane gradnje.

Posebni del projekta (izjeme so pri spremembah namembnosti) za pridobitev gradbenega dovoljenja pa je v skladu z 58. členom ZGO-1 odvisen od tega, ali se objekt nahaja na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom, ali pa se objekt nahaja na območju, ki se ureja s prostorskim redom. V prvem primeru obsega:

1. zazidalno situacijo iz lokacijskega načrta (gradbena parcela, lega objekta, velikost, namembnost, oblikovanje, odmik od sosednjih zemljišč, komunalni priključki, kadar so predvideni);
2. mnenja projektnih soglasodajalcev k lokacijskemu načrtu in opis, kako se jih je pri izdelavi projekta upoštevalo;
3. ustrezne načrte (različni glede na zahtevnost objekta, odstranitev objekta ali spremembe namembnosti).

V kolikor se bo objekt nahajal na območju, ki se ureja s prostorskim redom, so posebne sestavine projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja naslednje:

1. geodetski načrt (vrisane meje parcel iz zemljiškega katastra in vrisani objekti v radiju najmanj 25 metrov od gradnje);
2. načrt gradbene parcele s prikazom elementov za zakoličenje objekta, kadar se namerava graditi nov objekt;
3. zazidalna situacija s prikazom lege objekta, tlorisna velikost in višina, namembnost, oblikovanje fasade in strehe ter odmik od sosednjih zemljišč;
4. načrt komunalnih priključkov;

5. prikaz vplivnega območja objekta;
6. projektni pogoji s soglasji soglasodajalcev in opis, kako se jih je pri izdelavi projekta upoštevalo;
7. ustrezni načrti (različni glede na zahtevnost objekta, odstranitev objekta ali spremembe namembnosti).

Izdaja gradbenega dovoljenja

Investitor poda vlogo (zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenje) pri pristojni upravni enoti. Ko uradna oseba⁶⁸ prejme vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja, mora v skladu s 66. členom ZUP/99 preveriti, ali je vloga razumljiva in ali obsega vse, kar je treba, da se obravnava. Vloga mora obsegati navedbo organa, kateremu je vloga poslana, zadevo, katere se tiče, zahtevo oziroma predlog, morebitne zastopnike ali pooblaščenca, osebno ime, naslov bivališča oziroma sedež vložnika, zastopnika ali pooblaščenca. Organ lahko zahteva tudi, da stranka navede svojo uradno dodeljeno identifikacijsko številko. V konkretnem primeru je potrebno vlogi priložiti tudi sestavine, ki jih določa 54. člen ZGO-1. Vložnik mora vlogo lastnoročno podpisati, izjemoma pa jo lahko namesto njega podpiše oče, mati, sin, hči, zakonec ali odvetnik, ki je po pooblastilu vlogo tudi sestavil. Kdor vlogo podpiše, mora pripisati tudi svoje ime in naslov. V kolikor vložnik ne zna pisati ali se ne more podpisati, ga lahko podpiše kdo drug, vendar se mora tudi sam podpisati in pristaviti naslov.

Gradbeno dovoljenje se glede na določbo 60. člena ZGO-1 izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku (za območja, ki se urejajo z državnim ali občinskim lokacijskim načrtom) ali v posebnem ugotovitvenem postopku (za območja, ki se urejajo s prostorskim redom). Pod določenimi pogoji pa lahko upravni organ gradbeno dovoljenje izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku tudi za gradnjo manj zahtevnega objekta, ki ni predviden na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom. V zvezi s povedanim je potrebno dodati, da je 2. odstavek 205 člena ZGO-1 določil, da se bo skrajšani ugotovitveni postopek za izdajo gradbenih dovoljenj v skladu s 60.

⁶⁸ Z uradno osebo je mišljena oseba, ki je v skladu z zakonom pooblaščenca za odločanje v upravni stvari ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku (2. odstavek 5. člena ZUP/99).

členom ZGO-1 začel uporabljati, ko bo sprejet državni oziroma občinski lokacijski načrt po določbah zakona o urejanju prostora.

Pristojni upravni organ v skladu z določbo 63. člena ZGO-1 povabi stranke, da se z gradnjo seznanijo in da se o tem izrečejo na obravnavi. Stranke morajo biti posebej opozorjene, se bo v primeru njihovega neopravičenega izostanka štelo, da se z gradnjo strinjajo. Stranka lahko pisno izjavi vse do konca obravnave, da se z gradnjo strinja, v kolikor pa do konca obravnave izjave ne poda, se šteje, da se z gradnjo strinja.

Pristojni upravni organ izda gradbeno dovoljenje šele, ko preveri, da je projekt izdelan v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, da je projekt izdelala pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje za to predpisane pogoje, da so pridobljena vsa predpisana soglasja, da ima projekt vse potrebne sestavine in da je opravljena revizija projekta, kadar je leta predpisana, da je investitor predložil dokazilo, da so vse dajatve in prispevki plačani, da ima investitor pravico graditi (66. člen ZGO-1).

Gradbeno dovoljenje se lahko izda za celoten objekt ali pa za del objekta (67. člen ZGO-1), gradbeno dovoljenje pa mora vsebovati naslednje:

1. uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa (v skladu z ZUP/99);
2. osnovne podatke o zemljišču, natančne podatke o lokaciji in vrsti objekta, podatke o projektu in datumu njegove izdelave ter čas veljavnosti gradbenega dovoljenja, pri nadomestni gradnji pa tudi datum odstranitve (izrek gradbenega dovoljenja);
3. projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (sestavni del gradbenega dovoljenja).

7.4.3 Sprememba gradbenega dovoljenja

Gradbeno dovoljenje se lahko spremeni. Investitor lahko zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja vloži samo v času njegove veljavnosti. *Če se po izdaji pravnomočnega gradbenega dovoljenja projekt za izvedbo tako spremeni, da pomeni to za objekt, ki se gradi oziroma rekonstruira, spremembo pogojev, določenih z gradbenim dovoljenjem in elementov, ki vplivajo na zdravstvene pogoje, okolje, varnost objekta ali spremembo predpisanih bistvenih zahtev, je investitor dolžan vložiti*

zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja. V tem primeru se gradbeno dovoljenje spremeni samo po enakem postopku, kot je bilo to dovoljenje izdano. Nova odločba, ki deloma nadomesti gradbeno dovoljenje, se omeji na predlagane spremembe, če zaradi predlaganih sprememb, ki vplivajo na lokacijske pogoje, ni potrebno izdati novega gradbenega dovoljenja. V takem primeru se nova odločba izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku in brez zaslišanja strank, vendar samo če takšne spremembe ne poslabšujejo pogojev rabe sosednjih zemljišč in objektov, pogojev za varovanje kulturne dediščine in pogojev za ohranjanje narave oziroma se z njimi ne spreminjajo pogoji, ki so veljali ob izdaji gradbenega dovoljenja (1. do 3. odstavek 73. člena ZGO-1).

Gradbeno dovoljenje se lahko spremeni tudi na zahtevo novega investitorja, kadar mu investitor, ki mu je bilo gradbeno dovoljenje izdano, pred začetkom gradnje ali med gradnjo prenese pravico graditi. V tem primeru se gradbeno dovoljenje spremeni po skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank. Če se gradbeno dovoljenje spremeni, ostane z izdajo odločbe o njegovi spremembi čas njegove veljavnosti nespremenjen (4. in 5. odstavek 73. člena ZGO-1).

7.4.4 Številčni prikaz izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe

Tabela 14: Prikaz izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe v letu 2003 in 2004 (podatki so navedeni le za tri četrtletja in so začasni) po številu in površini ter razdelitvi na stanovanjske in nestanovanjske stavbe

LETO/ četrletje	SKUPAJ		STAN. STAVBE		NESTANOV. STAVBE	
	število	površina m ²	število	površina m ²	število	površina m ²
2003/1	1370	524826	885	233462	485	291364
2003/2	1516	612315	1019	297706	497	314609
2003/3	1473	584696	940	272326	533	312370
2003/4	1301	568368	799	269280	502	299088
2004/1	1251	544301	832	279167	428	265134
2004/2	1425	540252	977	297279	448	242973
2004/3	1495	775817	995	392002	500	383815

Vir: Mesečni statistični pregled Republike Slovenije (2004). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, letnik/volume LIII, št. 10, str. 41.

Podatke o izdanih gradbenih dovoljenjih sem dobila na podlagi statističnih podatkov. Navedene podatke sem sicer poizkušala dobiti na Uradu za organizacijo in razvoj uprave, na Ministrstvu za okolje in prostor in v okviru upravnih enot, vendar zbirni podatki za gradbena dovoljenja na ravni Slovenije niso na razpolago. Žal se na vseh naštetih naslovih podatki vodijo le v okviru rešenih in nerešenih zadev za določeno področje (torej vsa dovoljenja, ki se izdajajo v okviru oddelka upravne enote pristojne za prostor).

Iz tabele je razvidno, da je skupno število izdanih dovoljenj v letu 2003 in 2004 glede na isto četrletje zelo podobno (ponekod so odstopanja le za 100 dovoljenj), enako pa lahko ugotovim tudi za izdana gradbena dovoljenja za gradnjo stanovanjskih in nestanovanjskih stavb. Drugače pa je pri izdanih gradbenih dovoljenjih po površini, saj je v tretjem četrletju 2004 opazen velik porast. Pri tem je potrebno izpostaviti dejstvo, da je kljub podatkom, ki so zaradi veljave novega zakona Zakona o graditvi objektov (ZGO-1) vzeti le za leti 2003 in 2004 (zakon je stopil v veljavo 1. 1. 2003) nekaj gradbenih dovoljenj, ki so zajeti v tabelo, izdanih še po starem zakonu. Vendar pa se bo takšno stanje nadaljevalo tudi v prihodnjih letih, vse do tedaj, ko bodo vse zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja po starem zakonu rešene.

7.4.5 Reševanje pritožb v zvezi z gradbenim dovoljenjem

Eno izmed načel upravnega postopka je pravica do pritožbe, ki je urejena z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Pritožba se vložijo pri organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji, in sicer v roku 8 dni. Rok je določen v 1. odstavku 70. člena ZGO-1 in je krajši, kot ga določa ZUP/99. Stranke se lahko po vročitvi gradbenega dovoljenja pisno ali ustno na zapisnik odpovejo pravici do pritožbe oziroma pravici do sprožitve upravnega spora. V tem primeru postane gradbena odločba takoj pravnomočna.

V kolikor organ prve stopnje pritožbe ne zavrže s sklepom (pritožba ni dovoljena, pritožba prepozno vložena, pritožbe ni vložila upravičena oseba) oziroma izpodbijane odločbe ne nadomesti z novo odločbo, pritožbo rešuje organ druge stopnje. V konkretnem primeru je to Ministrstvo za okolje in prostor. Le-to pritožbo bodisi zavrže

bodisi zavrne, odločbo v celoti ali deloma odpravi ali jo spremeni, lahko pa jo izreče za nično.

V skladu z 247. členom ZUP/99 organ druge stopnje odločbo preizkusi v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija. Pritožbo obravnava v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi le, ali je prišlo v postopku do bistvenih kršitev postopka (odločbo izdal nepristojen organ; oseba, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec, pa ji možnost ni bila dana; stranka ali stranski udeleženec nista imela možnosti, da se izjavita o vseh dejstvih pomembnih za odločbo; stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila; kršitve določb o uporabi jezika v postopku; pri odločanju in vodenju postopka je sodelovala oseba, ki bi morala biti izločena; odločbe se ne da preizkusiti) in ali ni bil prekršen materialni zakon.

Določbe 3., 4. in 5. odstavka 70. člena ZGO-1 določajo obveznost pritožnika, ki vloga pritožbo ali predlaga obnovo postopka, ker mu v postopku ni bila dana možnost udeležbe kot stranskemu udeležencu a meni, da je bodisi vplivno območje objekta prikazano napačno bodisi je gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom, da najpozneje v 15 dneh po vloženi vlogi predloži ekspertno mnenje, iz katerega bodo razvidne njegove trditve. V kolikor pritožnik uspe dokazati svoje trditve, mu mora investitor povrniti stroške, ki jih je imel z izdelavo ekspertnega mnenja.

Tabela 15: Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji po mesecih v letu 2003

MESEC	PRENOS ZADEV OD PREJ	PRISPELE ZADEVE	SKUPAJ V REŠEV.	REŠENO V TEM MESECU	SKUPAJ NEREŠ.
januar	265	5	270	20	250
februar	250	9	259	32	227
marec	227	8	235	22	213
april	213	20	233	24	209
maj	209	20	229	25	204
junij	204	23	227	26	201
julij	201	9	210	23	187
avgust	187	22	209	13	196
september	196	21	217	20	197

oktober	197	22	219	15	204
november	204	27	231	24	207
december	207	47	254	17	237
SKUPAJ		233		261	

Vir: Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 1. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2003 do 28. 2. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2003 do 31. 3. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2003 do 30. 4. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2003 do 31. 5. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (julij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2003 do 31. 7. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2003 do 31. 8. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2003 do 30. 9. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2003 do 31. 10. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2003 do 30. 11. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2003 do 31. 12. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 4;

Iz tabele je razvidno, da je v letu 2003 prispelo v reševanje 233 pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji, medtem ko jih je drugostopni upravni organ rešil 261. Zaostanek v zvezi s pritožbami na gradbeno dovoljenje je posledica nerešenih zadev iz preteklih let, če bi upoštevali le prispele pritožbe po 1. 1. 2003, ko je začel veljati nov ZGO-1, bi bilo stanje drugačno.

Tabela 16: Številčni prikaz Urada za upravne zadeve MOP glede reševanja pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji po mesecih v letu 2004

MESEC	PRENOS ZADEV OD PREJ	PRISPELE ZADEVE	SKUPAJ V REŠEV.	REŠENO V TEM MESECU	SKUPAJ NEREŠ.
januar	237	24	261	18	243
februar	243	28	271	19	252
marec	252	27	279	25	254
april	254	27	281	29	252
maj	252	32	284	47	237
junij	237	31	268	36	232
julij	232	31	263	41	222
avgust	222	47	269	33	236
september	236	35	271	45	226
oktober	226	36	262	47	215
november	215	44	259	37	222

december	222	39	261	31	230
SKUPAJ		401		408	

Vir: Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2004 do 31. 1. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 4; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2004 do 29. 2. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2004 do 31. 3. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2004 do 30. 4. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3; Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2004 do 30. 6. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2004 do 31. 7. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2004 do 31. 8. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2004 do 30. 9. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 10. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2004 do 30. 11. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3; Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2004 do 31. 12. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2005). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2.

Iz tabele je razvidno, da je v letu 2004 v reševanje prispela 401 pritožba, organ druge stopnje pa je rešil 408 pritožb v zvezi z gradbenimi dovoljenji. Stanje nerešenih zadev ostaja nespremenjeno v primerjavi z letom 2003 in je, kot je bilo ugotovljeno že za leto 2003, posledica predhodnega zaostanka glede gradbenih dovoljenj.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

Kot je bilo nakazano v uvodu, je prostor omejena in nepovratna dobrina, s katero je potrebno ravnati premišljeno. Država torej varuje svoj prostor. Pri tem pa ji kot podaljšana roka pomagajo gradbeni inšpektorji, ki skrbijo, da se nelegalne in neskladne gradnje odstranijo ali postanejo dovoljene.

Ugotovljeno je bilo, da na učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj vplivajo:

1. pravne norme, ki določajo obseg delovanja gradbenih inšpektorjev, pooblastila, pravice in njihove dolžnosti, pa tudi postopek, po katerem morajo inšpektorji opravljati nadzor in ukrepe, ki jih lahko izvedejo;
2. notranja organizacija, ki določa način organiziranja inšpekcijskih služb, organizacijske enote in ustrezno zastopanost gradbenih inšpektorjev v njih;
3. izobrazba, s katero lahko gradbeni inšpektorji učinkovito ugotavljajo nelegalne in neskladne gradnje, izrečejo ukrepe pa tudi izvedejo izvršbo;
4. usposabljanje, ki mora stalno potekati;

5. sodelovanje gradbenih inšpektorjev z drugimi organi, saj je preprečevanje nelegalnih in neskladnih gradenj učinkovito le z ustreznim sodelovanjem ostalih organov v inšpekcijskem postopku;
6. delovni čas, ki bi moral potekati nepretrgoma;
7. pogoji za delo, ki se delijo na terensko delo in delo v pisarni;
8. komuniciranje gradbenih inšpektorjev z javnostjo, ki se kaže v dajanju splošnih informacij o tem, kaj je dovoljeno in kaj ne, ter kakšne sankcije lahko pričakuje brezvestni graditelj; poročanje o svojem delu tako pisno, ustno ali preko spletne strani. Kaže pa se tudi v dajanju informacij prijaviteljem nelegalnih in neskladnih gradenj;
9. morala in etika, s katerima se kaže korekten odnos do strank v inšpekcijskem postopku;
10. spol, ki zaradi specifičnosti dela gradbenih inšpektorjev v določenem življenjskem obdobju (nosečnost) vpliva na učinkovitost;
11. ugled, ki ga gradbeni inšpektorji uživajo v javnosti;
12. pritiski na gradbene inšpektorje, saj kršitelji ne morejo razumeti, da se to ne dogaja le njim, pač pa gradbeni inšpektor ukrepa vedno, kadar pride do kršitve predpisov;
13. sociološko-socialni dejavniki, ki so povezani z rušenjem naseljenih nelegalnih in neskladnih gradenj.

Našteti dejavniki bistveno vplivajo na učinkovitost gradbenih inšpektorjev, zato je rešitve za dvig učinkovitosti potrebno iskati v njihovih izboljšavah. Predlogi za dvig učinkovitosti so naslednji:

1. dopolniti je potrebno določbe predpisov, ki se nanašajo na zavezance pri nelegalnih gradnjah. Po določbah ZGO-1 je zavezanec investitor; torej tisti, ki je pridobil gradbeno dovoljenje, kar pa se v konkretnem primeru ne more uporabiti, saj gradbeno dovoljenje ni bilo izdano. V tem primeru se za zavezanca sicer šteje kriterij lastništva, vendar pa je to sporno v primeru, ko je objekt zgrajen na zemljišču nekoga drugega;
2. glede na to, da večina gradenj iz 70. in 80. let ni bila izvedena v skladu z dovoljenjem, bi morala država predpisati določen datum, do katerega se šteje, da so objekti zgrajeni legalno. Takšne gradnje namreč povečujejo obseg dela

- gradbenih inšpektorjev in se zato ne morejo bolj učinkovito posvečati preprečevanju novih nelegalnih in neskladnih gradenj;
3. potreben bi bil sproten nadzor nad začetno gradnjo. Nadzorniki bi na terenu popisovali, kje se gradi, medtem ko bi gradbeni inšpektor preveril ali gre za nelegalno oziroma neskladno gradnjo. Seveda pa je problem sprotnega nadzora povezan s prejšnjo točko, torej obsegom starih »črnih« gradenj;
 4. slovenska zakonodaja in pravna praksa bi morali stremeti k skupnemu cilju, torej k zmanjšanju nelegalnih in neskladnih gradenj, torej bi morali upoštevati tudi prepoved uporabe objekta, tako da se zavezanec ne bi mogel vseliti v nelegalno oziroma neskladno gradnjo;
 5. potrebno je doreči postopek za izbiro izvajalca za izvajanje del, ki so potrebna za izvršitev odločb gradbene inšpekcije. Vsebina dela pri opravljanju izvršb ni vnaprej določena, saj se vnaprej ne more predvideti vseh objektov, ki bodo predmet izvršbe, sporna pa je tudi denarna vrednost, določena v razpisu;
 6. stalno usposabljanje gradbenih inšpektorjev na strokovnem, pravnem področju in ostalih področjih, ki so povezani s komuniciranjem;
 7. veliko bo potrebno narediti za utečeno sodelovanje med gradbeno inšpekcijo in ustreznimi organi pri izvajanju novih ukrepov, kot je odklop elektrike, vodovoda, plina, pa tudi glede sodelovanja z varuhom človekovih pravic in urbanisti;
 8. razmisliti bi bilo potrebno o spremembi delovnega časa gradbenih inšpektorjev, saj bi nadzor nad nelegalnimi in neskladnimi gradnjami moral potekati nepretrgoma. Lahko pa bi delo organizirali tudi tako, da bi nadzorniki svoje delo opravljali stalno, gradbeni inšpektorji pa znotraj rednih ur;
 9. gradbeni inšpektorji bi morali imeti na razpolago več prevoznih sredstev, pa tudi prenosne računalnike;
 10. gradbena inšpekcija bi morala večjo pozornost nameniti komuniciranju z javnostjo. Javnost je namreč potrebno obveščati o splošnih informacijah v zvezi z inšpekcijskimi postopki, o konkretnem delu gradbene inšpekcije, saj se le tako lahko doseže transparentnost njihovega delovanja, javnost pa lahko na tak način gradbene inšpektorje nadzoruje pri njihovem delu. Več pozornosti bi morali nameniti prijaviteljem nelegalnih in neskladnih gradenj, saj so prijavitelji najbolj zainteresirani za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Gradbeni inšpektorji bi morali v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor večjo pozornost nameniti svoji spletni strani, ki je nedodelana in brez prave vsebine;

11. glede na visoke stroške izvedbe izvršb se je potrebno truditi, da do izvedbe posega ne pride, saj gredo v primeru, ko zavezanec nima sredstev, stroški izvršbe v breme proračuna;
12. izvršbe bi morale potekati skozi celo leto.

Gradbeni inšpektorji nimajo na voljo le instrumenta odstranitve gradnje, pač pa lahko zavezanca »prisilijo«, da svojo nelegalno ali neskladno gradnjo naknadno legalizira. Torej se njihova učinkovitost kaže tudi z odkrivanjem nelegalnih in neskladnih gradenj. Kot je razvidno iz magistrskega dela, so na voljo trije ukrepi, s katerimi se kurativno preprečijo nelegalne oziroma neskladne gradnje. Prvi med njimi je odstranitev objekta, ki ga v nekaterih primerih porušijo kar zavezanci sami. V kolikor se to ne zgodi, pa se nelegalna oziroma neskladna gradnja odstrani v izvršilnem postopku. Po drugem ukrepu zavezanec pridobi novo ali spremenjeno gradbeno dovoljenje, tretji ukrep, izveden v letu 1993, pa je bil le enkratne narave. To je bila legalizacija nedovoljenih posegov v prostor.

Iz magistrskega dela je razvidno, da lahko obe postavljeni hipotezi potrdimo. Ali je proučevanje učinkovitosti gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj sploh smiselno?

Pod Reberjo, nad florjansko cerkvijo, živi na razvalinah Stare Ljubljane še zadnji par Slovencev. Kolibo imata v varnem zavetju grajskega hriba in Ljubljanice, kjer prisojna lega zagotavlja toploto. Razgled na okolico jima omogoča, da se pravočasno skrijeta pred roparskimi tolpmami. Ne slutita niti, da se je na isti kraj pred skoraj 4000 leti po dolgem tavanju selitve narodov naselila prva številčna slovenska – boljše rečeno slovanska – družina. Krog poselitve Slovencev se je tako sklenil in končal. Par ima še zadnjega otroka, deklico. Ko dozori, si ne more več najti slovenskega moža. Žalostno gleda preko zamočvirjenih bregov Ljubljanice in kupov poraščenih ruševin, ki so bile nekoč Trg republike, proti Alpam, morju, in pričakuje snubca. Ne ve, da so poslednji

že izumrli ali pa so bili prestari. Deklica je umrla leta 3484 v starosti 90 let. O drugih prebivalcih Slovenije v tistem letu ni podatka. (Pogačnik, 2004: 68).

Prostor torej varujemo pred ljudmi (glej Pogačnik, 2004: 68) in za ljudi, ki jih ne bo. Ampak to je že druga zgodba.

9. VIRI

9.1 Literatura

1. Androjna, Vilko (1992): Upravni postopek in upravni spor. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 275, 276, 279, 280.
2. Ayeni, Victor (1999): Evaluating ombudsman programmes. The International Ombudsman Anthology. Kluwer Law International, Hague, str. 172.
3. Blaganje, Dušan (1996): Urejanje prostora in gradbene zadeve. Visoka upravna šola, Ljubljana.
4. Bostič, Alojz; Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana, str. 54–57.
5. Boštic, Alojz (2002): Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija, str. 28–31.

6. Breznik, Janez; Štucin, Zdenka; Marflak, Jonika (2001): Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, str. 758.
7. Čepin Čander, Maja (2003): Močno jih bodo udarili po žepu. Dnevnik, Ljubljana, 5. 3. 2003, str. 2.
8. Enciklopedija Slovenije (1990), 4. zvezek. Mladinska knjiga, Ljubljana, str. 156.
9. Gantar, Pavel (1993): Črnograditelj proti državi. Teorija in praksa, letnik XXX, št. 5-6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 435–436.
10. Godec, Rupko (1993): O problemih uprave. Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 19–20.
11. Grafenauer, Božo (2001): Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV Založba, Ljubljana, str. 220, 226.
12. Hancock, Jan (2003): Environmental Human Rights. Power, ethics and law. Ashgate Publishing Limited, Hants, str. 138–142.
13. Heede, Katja (2000): European Ombudsman: redress and control at Union level. Kluwer Law International, Hague, str. 85–89.
14. Horvat, Mitja (1992): Nadzor nad normativno dejavnostjo upravnih organov. Vestnik za javno upravo, Ljubljana, letnik 28, št. ¾, str. 171–189.
15. Ivančević, Velimir (1983): Institucije upravnog prava. Knjiga 1. Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, str. 180–182, 207.
16. Jakopec, Marko (2005): Vrhovni sodnici za črno gradnjo le pisni opomin. Delo, Ljubljana, 22. januar 2005, str. 2.

17. Jarc, Dušan (1996): Nadzor nad delovanjem javne uprave. Diplomaska naloga. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 7, 8, 18.
18. Jerovšek, Tone (1994): Upravni postopek in upravni spor. Višja upravna šola, Ljubljana, str. 31–32, 202, 296.
19. Kopač, Janez (2003): Urejanje prostora, graditev objektov z uvodnimi pojasnili. Predgovor. Uradni list RS, Ljubljana, str. 15.
20. Kos, Drago (1993): Predmodernost ali postmodernost "črnograditeljskih" praks. Teorija in praksa, letnik XXX, št. 5–6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 453.
21. Kranjc, Janez (1993): Lex citius tolerare vult privatum damnum quam publicum malum. Pravna praksa. Gospodarski vestnik d.d., Ljubljana 18. 2. 1993, str. 17.
22. Ljubljanski urbanistični zavod – LUZ; UI, GENIUS, LOCI, IZTR, Emona projekt (1994): Prostorski ureditveni pogoji za sanacijo degradiranega prostora na območju občin Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič - Rudnik - obrazložitev predloga dokumenta. IS Mesto Ljubljana, Ljubljana, str. 2–3.
23. Mandič, Srna (1996): Stanovanje in država. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 60.
24. Marušič, Janez (1993): Črne gradnje z vidikov urejanja krajine. Teorija in praksa, letnik XXX, št. 5–6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 488.
25. Mesečni statistični pregled Republike Slovenije (2004). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, letnik/volume LIII, št. 10, str. 41.
26. Miščević, Đorđe (1987): Inšpekcijski nadzor. Informator, Zagreb, str. 5–7.

27. Mlinar, Zdravko (1993): Prostorski nered kot izraz (ne)moči posameznika in sistema. Teorija in praksa, letnik XXX, št. 5–6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 427.
28. Moussis, Nicolas (1999): Evropska Unija. Pravo, ekonomija, politika. Littera picta, str. 46–47.
29. Mužina, Aleksij; Vesel, Tomaž (2004): Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Primath, Ljubljana, 196–202.
30. Pogačnik, Andrej (1993): Civilizirana Evropa se začne tam, kjer se nehajo črne gradnje. Teorija in praksa, letnik XXX, št. 5–6. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 480.
31. Pogačnik, Andrej (1999): Urbanistično planiranje. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana, str. 98.
32. Pogačnik, Andrej (2004): Dan, ko so izumrli Slovenci. Urbani izziv 1, letnik 15, leto 2004. Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana, str. 68.
33. Rakočevič, Slobodan; Bekeš, Peter (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 58, 63–65, 175–176, 179–180.
34. Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1995). Land Use Planning and Building Permission in the European Union. Deutscher Gemeindeverlag Verlag W. Kohlhammer, Köln, str. 35, 47, 59, 73-74, 88, 100, 109-110, 140, 149.
35. Slovar slovenskega knjižnega jezika (1987), prva knjiga A-H. Državna založba Slovenije, Ljubljana, str. 604.
36. Slovar slovenskega knjižnega jezika (1991), druga knjiga I-Na. Državna založba Slovenije, Ljubljana, str. 838.

37. Strmecki, Mik (1992): Upravno pravo. Višja upravna šola, Ljubljana, str. 64–65, 81, 84–85.
38. Strojín, Tone (1991): Sanitarno pravo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 32–33.
39. Svet nepremičnin (2004): Rok za vložitev zahtev za izdajo dovoljenja za legalizacijo črnih gradenj se izteka. Vivainvest d. o. o., Ljubljana, str. 21.
40. Šinkovec, Janez (1994): Pravo okolja: načela in mednarodni prikaz. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 26–27.
41. Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Višja upravna šola, Ljubljana, str. 140–145.
42. Trpin, Gorazd (1992): Nova ustavna ureditev Slovenije. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 114–115.
43. Veliki atlas sveta (1996). DZS d.d., Ljubljana, str. 274.
44. Vilfan, Sergij; Balkovec, Bojan; Zajc, Drago; Pogačnik, Marko; Cerar, Miro (1995): Državni zbor Republike Slovenije. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, str. 84–89.
45. Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 24, 32, 54–58, 67–68, 74, 77, 89–92, 213–223.
46. Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 93.
47. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 82–84.

48. Žurga, Gordana (2002): Ekonomski vidiki javne uprave. Drugi del: 5E - uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 88.

9.2 Poročila, pravni viri

49. Evidenca Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor (2005).

50. Katalog informacij javnega značaja Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 020-2/2005 z dne 3. 1. 2005.

51. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Kodeks). Uradni list RS, št. 8/01.

52. Varuh človekovih pravic (2004): Letno poročilo 2003. Varuh človekovih pravic, Ljubljana, str. 81–84.

53. Varuh človekovih pravic (2005): Letno poročilo 2004 – okolje in prostor. Varuh človekovih pravic, Ljubljana, str. 5.

54. Lokacijsko dovoljenje Občine Slovenj Gradec, št. 35102-174/94-3/3 z dne 28. 11. 1994.

55. Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor v letu 2001, št. 021-02-115/00 z dne 25. 01. 2001 (2001). Inšpektorat RS za okolje in prostor, Ljubljana, str. 2.

56. Odločba Ministrstva za okolje in prostor, št. 35011/189/95 z dne 17. 7. 1995.

57. Odločba Ministrstva za okolje in prostor, št. 350-11-18/2004 z dne 25. 2. 2004.

58. Odločba Ministrstva za okolje in prostor, št. 356-02-8/2004 z dne 22. 3. 2004

59. Odločba Ministrstva za okolje in prostor, št. 356-02-86/2004 z dne 2. 6. 2004.

60. Opozorilo Ministrstva za okolje in prostor, št. 351-00-423/2004/TMJ z dne 16. 11. 2004.
61. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2000 (2001). Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Ljubljana, str. 28.
62. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2002 (2003). Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Ljubljana, str. 7, 22–24, 28–29.
63. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2003 (2004). Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Ljubljana, str. 32.
64. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2004 (2005). Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Ljubljana, str. 36.
65. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 1. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 5.
66. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2003 do 28. 2. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 5.
67. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2003 do 31. 3. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 5.
68. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2003 do 30. 4. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 6.

69. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2003 do 31. 5. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

70. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (julij 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

71. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2003 do 31. 7. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

72. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2003 do 31. 8. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

73. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2003 do 30. 9. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

74. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2003 do 31. 10. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

75. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2003 do 30. 11. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2003). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

76. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2003 do 31. 12. 2003 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 4, 5.

77. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 1. 2004 do 31. 1. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 4, 5.

78. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 2. 2004 do 29. 2. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (marec 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 6.

79. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 3. 2004 do 31. 3. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (april 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 5.

80. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 4. 2004 do 30. 4. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (maj 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3, 6.

81. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3, 6.

82. Poročilo o delu Sektorja za upravne zadeve za obdobje od 1. 6. 2004 do 30. 6. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (junij 2004). Sektor za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3, 7.

83. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 7. 2004 do 31. 7. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3, 6.

84. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 8. 2004 do 31. 8. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (avgust 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

85. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 9. 2004 do 30. 9. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (september 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

86. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 10. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (oktober 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 5, 6.

87. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 11. 2004 do 30. 11. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (november 2004). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 3, 6.

88. Poročilo o delu Urada za upravne zadeve za obdobje od 1. 12. 2004 do 31. 12. 2004 s številčnim prikazom vključno z odsotnostjo z dela (januar 2005). Urad za upravne zadeve MOP, Ljubljana, str. 2, 6.

89. Poročilo o poslovanju in rezultatih dela Stanovanjskega sklada Republike Slovenije z zaključnim računom za leto 1993 (1994). Stanovanjski sklad Republike Slovenije, Ljubljana, str. 10.

90. Pravilnik o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor (Pravilnik), št. 021-02-18/2002 z dne 23. 12. 2002.

91. Pravilnik o uporabi službenih mobilnih telefonov v Inšpektoratu RS za okolje in prostor, št. 021-02-18/2002 z dne 3. 3. 2003

92. 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. Uradni list RS, št. 114/03, 130/04.

93. Sklep Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, št. 356.2-146/02 z dne 28. 10. 2003.

94. Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. U 873/94-6 z dne 13. 6. 1996.
95. Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. U 1103/94-9 z dne 22. 1. 1997.
96. Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. I Up 409/99 z dne 11. 2. 2000.
97. Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. I Up 1095/99 z dne 30. 11. 2000.
98. Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. U 1223/95-12 z dne 20. 2. 2001.
99. Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. U 1181/99-11 z dne 10. 1. 2002.
100. Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. U 1281/2003-9 z dne 5. 10. 2004.
101. Uradna objava. Uradni list Republike Slovenije, št. 1-3/03, str. 7-8.
102. Uradna objava Uradni list Republike Slovenije, št. 25-27/03, str. 1240.
103. Uradna objava. Uradni list Republike Slovenije, št. 130-133/03, str. 7542-7543.
104. Uradna objava Uradni list Republike Slovenije, št. 17-18/04, str. 987.
105. Uradna objava. Uradni list Republike Slovenije, št. 4/05, str. 319.
106. Uredba o organih v sestavi ministrstev (UOSM). Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04.
107. Uredba o prostorskih ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranega prostora na območju Triglavskega narodnega parka v Občini Bohinj. Uradni list RS, št. 119/02.

108. Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/05.
109. Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04.
110. Zakon o državnem tožilstvu (ZDT). Uradni list RS, št. 63/94, 59/99, 110/02.
111. Zakon o državni upravi (ZDU-1). Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04.
112. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Uradni list RS, št. 110/02, 47/04, 102/04.
113. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Uradni list RS, št. 56/02.
114. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05.
115. Zakon o prekrških (ZP-1). Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 44/05.
116. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (ZPDF). Uradni list RS, št. 29/95.
117. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP/86). Uradni list SFRJ, št. 47/86 – prečiščeno besedilo.
118. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP/99). Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04.
119. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90 (stari), 18/93, 47/93, 71/93, 44/97.
120. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-D). Uradni list RS, št. 18/93.
121. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-E). Uradni list RS, št. 47/93.

122. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN-G). Uradni list RS, št. 44/97.

123. Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS). Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00, 123/04.

124. Zapisnik Upravne inšpekcije, št. 0103-2-038-01-116/00-12 z dne 15. 1. 2001.

9.3 Spletne strani

125. Novak, Jože (2004): Urejanje in načrtovanje stanovanjskega vprašanja in vprašanja naselitve Romov. Zapis posveta Problematika ekonomsko-socialne integracije Romov v Sloveniji. Državni svet, Ljubljana 1. 7. 2004, str. 24, 29–31. Internet: http://www.ds-rs.si/dejavnost/posveti/posvet_01072004/ZapisPosveta.pdf

126. Priporočilo Sveta Evrope št. 60. Evropski kodeks ravnanja lokalnih in regionalnih izvoljenih predstavnikov (1999). Internet <http://www.mnz.si/si/1604.php>.

127. Zbirka (kompendij) pomembnejših pojasnil, ki jih je v obdobju od jeseni 1998 do aprila 2000 pripravilo v okviru delovanja služba za pravno sistemsko vprašanja prostora in graditve Urada za prostor Ministrstva za okolje in prostor, na vprašanja fizičnih in pravnih oseb, občin, upravnih enot in drugih v zvezi z izvajanjem predpisov s področja urejanja prostora, naselij, graditve, stavbnih zemljišč in drugih predpisov, ki so v zvezi s prostorom.

Internet: <http://www.sigov.si/mop/podrocja/jegla.html>, 4. 1. 2005, str. 16–18.

128. Zbirka vprašanja in odgovorov s področja urejanja prostora in graditve objektov. Internet: <http://intranet.sigov.si/mop/> z dne 3. 1. 2005 vprašanje št. 1. 2. 7, 11. 1. 1, 11. 4. 4.

129. Internet: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf>.

130. Internet <http://www.us-rs.si/index.php>.

131. Internet <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

132. Bračko, Tina (2005): Elektronsko sporočilo z dne 20. 1. 2005.

10. PRILOGE

A. Vprašalnik za Direktorja Inšpekcije za prostor v Inšpektoratu RS za okolje in prostor Srečka Valiča

1. Vprašanje: Koliko izvršb s področja nelegalnih in neskladnih gradenj je bilo opravljenih v letu 2003 in 2004?

2. Vprašanje: Ali se katera od začetih izvršb v letu 2003 in 2004 ni izvedla do konca? Kakšni so bili pri tem razlogi?

3. Vprašanje: Prosim, da opišete postopek opravljanja izvršbe.

4. Vprašanje: Ali so izvršbe potekale po vnaprej določenem urniku? Ali so izvršbe potekale ne glede na vremenske pogoje (npr. dež, sneg)?

5. Vprašanje: Ali je za izvedbo izvršbe potrebno predhodno usklajevanje z izvajalcem izvršbe?

6. Vprašanje: Ali pri opravljanju izvršb sodeluje policija in v koliko primerih?

7. Vprašanje: Koliko ljudi v povprečju sodeluje pri izvedbi izvršbe (število policistov, število predstavnikov inšpekcijskega organa, število predstavnikov izvajalca)?

8. Vprašanje: Ali pri izvršbah sodelujejo tudi investitorji nelegalnih in neskladnih gradenj oziroma njihovi družinski člani? Prosim, da navedete svoja opažanja njihovih reakcij na izvršbo.

9. Vprašanje: Katerih izvršb je bilo v letu 2003 in 2004 največ (npr. gospodarska poslopja, počitniške hiše, stanovanjske hiše)?

10. Vprašanje: Ali je bila v letih 2003 in 2004 opravljena izvršba katere od naseljenih stanovanjskih hiš?

11. Vprašanje: Koliko gradbenih inšpektorjev je zaposlenih na Inšpektoratu RS za okolje in prostor?

12. Vprašanje: Ali gradbeni inšpektorji izpolnjujejo zakonske predpise glede potrebne izobrazbe?

13. Vprašanje: Katerih izobraževanj so se udeležili gradbeni inšpektorji v letih 2003 in 2004?

14. Kakšen je vozni park in ali imajo gradbeni inšpektorji pri svojem delu na voljo prenosne računalnike?

B. Intervju z Direktorjem Inšpekcije za prostor v Inšpektoratu RS za okolje in prostor Srečkom Valičem dne 16. 2. 2005

1. Vprašanje: Koliko izvršb s področja nelegalnih in neskladnih gradenj je bilo opravljenih v letu 2003 in 2004?

Odgovor: Natančne številke so razvidne iz letnega poročila, vendar pa je glede na pretekla leta trend naslednji. Od planiranih 10 primerov izvršb, jih izvajalec fizično opravi le 2–3, medtem ko v ostalih primerih zavezanci objekt sami odstranijo, nekaj gradenj pa tudi legalizirajo.

2. Vprašanje: Ali se katera od začetih izvršb v letu 2003 in 2004 ni izvedla do konca? Kakšni so bili pri tem razlogi?

Odgovor: Zavezanci poizkušajo na različne načine preprečevati opravljanje izvršb. Nekateri z nasilnim preprečevanjem, kjer je potrebno sodelovanje policije, drugi pa na sicer miroljuben način (predložitev upravnega akta), vendar z namenom zavlačevanja postopka.

3. Vprašanje: Prosim, da opišete postopek opravljanja izvršbe.

Odgovor: Pri opravljanju izvršb je potrebno določiti in uskladiti številne dejavnike. Potrebno je določiti dostop do objekta, ki mora biti čim manj oviran. Pri tem je potrebno upoštevati mehanizacijo, ki je potrebna za izvedbo izvršbe, pa tudi, da se z mehanizacijo ne poškoduje sosednjih objektov oziroma ljudi. Prav tako se je potrebno uskladiti glede datuma izvedbe izvršbe s policijo in izvajalcem izvršbe. Poskrbeti je potrebno za odklop elektrike, vodovoda, plina, telefona in televizije, pa tudi na kakšen način in kam se bodo odvažali gradbeni odpadki. Ker se izvršbe opravljajo ves dan (lahko tudi več dni) je potreben tudi dogovor z deponijo odpadkov, ki pa deluje le ob določenem času.

4. Vprašanje: Ali so izvršbe potekale po vnaprej določenem urniku? Ali so izvršbe potekale ne glede na vremenske pogoje (npr. dež, sneg)?

Odgovor: Izvršbe potekajo po vnaprej določenem urniku, in sicer en teden za vsako Območno enoto. Prioritete izvršb se določijo glede na nevarnost za okolje, ki jo objekt predstavlja, degradacijo in uzurpacijo prostora, nelegalno pridobivanje dohodkov, nezazidljivo zemljišče, varovano območje (pitna voda, naravna in kulturna dediščina, narodni park) in vse, kar je zgrajeno na novo. Seznam določenih prioritiet pošlje Območna enota Direktorju Inšpekcije za prostor, le-ta pa jih potrdi. Vreme ne vpliva na opravljanje izvršb, razen ko se dela ne morejo izvajati zaradi razmočenosti ali

poledenosti terena. Kljub temu pa se izvršbe načeloma ne opravljajo v januarju in februarju.

5. Vprašanje: Ali je za izvedbo izvršbe potrebno predhodno usklajevanje z izvajalcem izvršbe?

Odgovor: Izvajalca izvršbe se z javnim razpisom določi za celo leto. Pri tem, kljub navedbi v Zakonu o graditvi objektov, da se izvajalca izbere v skladu z Zakonom o javnih naročilih, postopek v celoti ni dorečen. Dejstvo je, da vsebina dela pri opravljanju izvršb ni vnaprej določena, saj se vnaprej ne more predvideti vseh objektov, ki bodo predmet izvršbe. Prav tako je sporna denarna vrednost, določena v razpisu, saj je vnaprej nemogoče napovedati koliko objektov bo potrebno porušiti. Teoretično bi bilo namreč možno, da bi zavezanci vse objekte porušili sami, torej do izvršb ne bi prihajalo. Z izvajalcem se pred izvedbo izvršbe opravi predhodni pregled terena, kjer se določi potrebno število delavcev in strojev. Delavci izvajalca preživijo ves teden na območju Območne enote, kjer se izvršbe opravljajo. Kljub predhodnemu pregledu, pa se lahko situacija na terenu spremeni čez noč, saj lahko zavezanec objekt samo poruši.

6. Vprašanje: Ali pri opravljanju izvršb sodeluje policija in v koliko primerih?

Odgovor: Policija je obveščena o vseh primerih opravljanja izvršb, vendar je od primera do primera odvisno ali je sodelovanje policije tudi potrebno. Policija sodeluje v 50 do 70 % primerov, vendar pa je del policije vedno v pripravljenosti, tako da lahko v kritičnih primerih inšpekcijski organ naknadno zaprosi za pomoč.

7. Vprašanje: Koliko ljudi v povprečju sodeluje pri izvedbi izvršbe (število policistov, število predstavnikov inšpekcijskega organa, število predstavnikov izvajalca)?

Odgovor: Pri izvršbah sodelujeta najmanj dva policista (kadar je policija potrebna), inšpektor, ki vodi izvršbo (tisti inšpektor, ki vodi inšpekcijski postopek), inšpektor ali nadzornik ter različno število delavcev izvajalca. Vedno sodelujeta dve osebi inšpekcijskega organa, saj je v postopku potrebno pisati zapisnik, fotografirati in opravljati dela nadzornika, delovodje in vodje gradbišča. Nadzornik je oseba, ki ima srednjo izobrazbo in opravljen izpit iz splošnega upravnega postopka. Uvedeni so bili v letih 1996 in 1997, in sicer preko javnih del. Ker so javna dela pomoč brezposelnim osebam za krajši čas, se je veliko delavcev preko javnih del zamenjalo, vendar pa so najboljše med njimi na koncu zaposlili. Nadzornikov je trenutno 21.

8. Vprašanje: Ali pri izvršbah sodelujejo tudi investitorji nelegalnih in neskladnih gradenj oziroma njihovi družinski člani? Prosim, da navedete svoja opažanja njihovih reakcij na izvršbo.

Odgovor: Zavezanci se različno odzivajo na izvršbo, saj jim izvršba poleg spremenjenega materialnega stanja predstavlja tudi psihološko breme. Nekateri se enostavno umaknejo in pri izvršbi ne sodelujejo, drugi grozijo.

9. Vprašanje: Katerih izvršb je bilo v letu 2003 in 2004 največ (npr. gospodarska poslopja, počitniške hiše, stanovanjske hiše)?

Odgovor: Inšpekcijski postopki se nanašajo predvsem na manjše objekte, nove objekte in razne rekonstrukcije, medtem ko je pri izvršbah zelo različno.

10. Vprašanje: Ali je bila v letih 2003 in 2004 opravljena izvršba katere od naseljenih stanovanjskih hiš?

Odgovor: Če je le mogoče, se izvršba opravi, preden je objekt naseljen. Do sedaj sta bila le dva do trije primeri takšni, ko je šlo za izvršbo naseljene stanovanjske stavbe.

11. Vprašanje: Koliko gradbenih inšpektorjev je zaposlenih na Inšpektoratu RS za okolje in prostor?

Odgovor: Trenutno je zaposlenih 70 gradbenih inšpektorjev, kar je premalo, da bi lahko več časa posvetili tudi naključnemu nadzoru nad nelegalnimi in neskladnimi gradnjami. Večina inšpekcijskih postopkov je še vedno posledica prijave nezakonitih gradenj, zelo majhen del pa je posledica pritiska medijev, informacij o izdanih gradbenih dovoljenjih s strani upravnih enot in terenskega dela.

12. Vprašanje: Ali gradbeni inšpektorji izpolnjujejo zakonske predpise glede potrebne izobrazbe?

Odgovor: Približno deset gradbenih inšpektorjev ne izpolnjuje pogojev glede potrebne izobrazbe. Ker kljub temu dobro delajo, se bomo trudili za spremembo zakonodaje, tako, da bodo že naprej lahko opravljali svoje delo. Med njimi je tudi nekaj starejših delavcev, tako da pridobitev nove izobrazbe ni smiselna.

13. Vprašanje: Katerih izobraževanj so se udeležili gradbeni inšpektorji v letih 2003 in 2004?

Odgovor: V letu 2004 so gradbeni inšpektorji opravili izpit glede prekrškovnih organov, nekateri pa so se udeležili tudi jezikovnih tečajev (angleščina). V letu 2003 ni bilo posebnih tečajev.

14. Kakšen je vozni park in ali imajo gradbeni inšpektorji pri svojem delu na voljo prenosne računalnike?

Odgovor: Štirje do pet gradbenih inšpektorjev ima na razpolago en avto. Prenosnih računalnikov gradbeni inšpektorji ne uporabljajo, saj tudi niso opremljeni za tiskanje dokumentov. Tako ima gradbeni inšpektor na voljo osebni računalnik.

C. Vprašalnik za Vodjo sektorja za okolje in prostor ter geodetske zadeve na II. stopnji Matjaža Kašeta

1. vprašanje: ZGO-1 sicer ne nalaga gradbenim inšpektorjem obveznosti, da bi kršitelja napotili na naknadno pridobitev gradbenega dovoljenja, vendar me zanima, kako se določba v praksi dejansko izvaja?

2. vprašanje: Kdo je zavezanec v inšpekcijskem postopku za nelegalne in neskladne gradnje?

3. vprašanje: Kdo je stranka v inšpekcijskem postopku nelegalnih in neskladnih gradenj?

4. vprašanje: Kako ravna gradbeni inšpektor, ko ugotovi, da gradnja ni nelegalna oziroma neskladna?

5. vprašanje: Glede na spremembo zakona (ZGO-1 je v tej tematiki nadomestil ZUN), kako ravna gradbeni inšpektor glede nelegalnih in neskladnih gradenj?

6. vprašanje: Ali lahko navedete kakšen zanimiv primer opravljenega inšpekcijskega postopka?
7. vprašanje: Ali gradbeni inšpektorji preverjajo istovetnost prijaviteljev oziroma njihove morebitne lažne prijave nelegalnih in neskladnih gradenj? Kako je s kaznovanjem takšnih prijav?
8. vprašanje: Ali lahko opišete inšpekcijski postopek pri ugotavljanju nelegalnih in neskladnih gradenj?
9. vprašanje: Na kakšen način izda gradbeni inšpektor ustno odločbo?
10. vprašanje: Kdaj se izrečejo prepovedi, ki se nanašajo na nedovoljeno gradnjo?
11. vprašanje: Na kakšen način se označi izrečeni inšpekcijski ukrep na nedovoljeni gradnji in ali se lahko odvzame predmete tudi v primeru nelegalnih in neskladnih gradenj?
12. vprašanje: Ali imate kakšne predloge, kako bi s spremembo zakonodaje povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?
13. vprašanje: Kakšna mora biti izobrazba gradbenih inšpektorjev, da lahko učinkovito preprečujejo nelegalne in neskladne gradnje?
14. vprašanje: Katerih izobraževanj bi se morali udeleževati gradbeni inšpektorji?
15. vprašanje: S katerimi organi bi morali gradbeni inšpektorji pri svojem delu posebej sodelovati?
16. vprašanje: Ali se vam zdi, da spol vpliva na učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?
17. vprašanje: Ali se gradbeni inšpektorji oziroma uradne osebe, ki vodijo postopek na drugi stopnji v zvezi z gradbeno inšpekcijo srečujejo z grožnjami zavezancev?
18. vprašanje: Ali so gradbeni inšpektorji učinkoviti pri nelegalnih in neskladnih gradnjah, ki so naseljene?
19. vprašanje: Kakšni so vaši predlogi za učinkovitejšo gradbeno inšpekcijo pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?
20. vprašanje: Kakšen trend zaznavate pri vložitvi pritožb na odločbe gradbene inšpekcije?
21. vprašanje: Od česa je odvisna višina denarne kazni pri izvršbi s prisilitvijo?
22. vprašanje: kakšne probleme zaznavate pri izvršbi?

D. Intervju z Vodjo sektorja za okolje in prostor ter geodetske zadeve na II. stopnji Matjažem Kašetom dne 8. 3. 2005

1. vprašanje: ZGO-1 sicer ne nalaga gradbenim inšpektorjem obveznosti, da bi kršitelja napotili na naknadno pridobitev gradbenega dovoljenja, vendar me zanima, kako se določba v praksi dejansko izvaja?

Odgovor: Kako ravna gradbeni inšpektor v primeru nelegalne gradnje je odvisno predvsem od posameznega inšpektorja. Tako lahko gradbeni inšpektor kljub ugotovitvi, da je gradnja nelegalna, kršitelju pusti nekaj časa, da vloži zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Posebej je to smiselno v primeru gradnje na zazidljivem zemljišču. Iz pritožb zoper upravne akte gradbene inšpekcije je včasih razvidno, da je inšpektor kršitelju obljubil, da lahko vloži zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja, kljub temu, pa je bila opravljena rušitev objekta.

2. vprašanje: Kdo je zavezanec v inšpekcijskem postopku za nelegalne in neskladne gradnje?

Odgovor: ZGO-1 je glede zavezancev nedorečen. Pri neskladnih gradnjah večjih problemov glede ugotovitve zavezanca ni, saj je to investitor, ki je pridobil gradbeno dovoljenje. Nedorečenost se kaže pri nelegalnih gradnjah, saj je po določbah ZGO-1 investitor tisti, ki je pridobil gradbeno dovoljenje, torej po zakonski določbi to ne more biti investitor nelegalne gradnje (zgrajeno brez gradbenega dovoljenja). Zato se v primeru nelegalne gradnje za določitev zavezanca šteje kriterij lastništva.

3. vprašanje: Kdo je stranka v inšpekcijskem postopku nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Po ZIN je stranka v postopku samo zavezanec. Ustavno sodišče je z odločbo odločilo, da je za določitev stranskih udeležencev potrebno upoštevati določbe ZUP, tako da prijavitelj nima avtomatično statusa stranke v postopku, vendar mora to posebej zahtevati. Organ o njegovi zahtevi odloči s sklepom, s katerim prijavitelju status stranke prizna ali ne.

4. vprašanje: Kako ravna gradbeni inšpektor, ko ugotovi, da gradnja ni nelegalna oziroma neskladna?

Odgovor: Po uradni dolžnosti se inšpekcijski postopek uvede, ko inšpektor ugotovi ali izve, da bi bilo treba uvesti postopek, če tako določa zakon in varstvo javne koristi. Kaj je v tem primeru javna korist, je stvar presoje. Gradbeni inšpektor torej postopka ne uvede do ugotovitve, da je gradnja nelegalna oziroma neskladna. V kolikor ni ugotovljene kršitve, inšpektor ne izda nobenega upravnega akta.

5. vprašanje: Glede na spremembo zakona (ZGO-1 je v tej tematiki nadomestil ZUN), kako ravna gradbeni inšpektor glede nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: V kolikor je bilo v času gradnje dovoljenje potrebno, v času inšpekcijskega pregleda pa za takšno gradnjo dovoljenje ni več potrebno, gradbeni inšpektor postopka ne uvede. V kolikor pa je bila npr. v letu 2000 že izdana pravnomočna odločba o odstranitvi objekta, po današnjih predpisih pa dovoljenje ni potrebno, se izvršba ustavi, saj se šteje, da je obveznost izpolnjena. Vsekakor se ravna v korist zavezanca.

6. vprašanje: Ali lahko navedete kakšen zanimiv primer opravljenega inšpekcijskega postopka?

Odgovor: Gradbeni inšpektor je na terenu ugotovil, da je oseba A investitor gradnje brez upravnega dovoljenja. V resnici pa je bil investitor gradnje oseba B (brat osebe A). Ker sta bili osebi A in B v sporu, je oseba A po izdani odločbi gradbenega inšpektorja, da mora objekt odstraniti, to tudi storila. Problem se je pojavil zato, ker je oseba B objekt pred tem že prodala drugi osebi. V postopku je bila sicer storjena napaka gradbenega inšpektorja, ki je nepravilno ugotovil investitorja in odločbo o odstranitvi objekta izdal napačni osebi, vendar pa je nelegalna gradnja nezakonita, tako da za takšno gradnjo ne obstaja pravno varstvo. Kupec bi se moral prej pozanimati, kakšno gradnjo kupuje.

7. vprašanje: Ali gradbeni inšpektorji preverjajo istovetnost prijaviteljev oziroma njihove morebitne lažne prijave nelegalnih in neskladnih gradenj? Kako je s kaznovanjem takšnih prijav?

Odgovor: Gradbeni inšpektorji ne preverjajo istovetnosti prijaviteljev. Za kakšno gradnjo gre, preverjajo na terenu. Da gre za lažno prijavo, mora biti izpolnjen pogoj, in sicer naklep prijavitelja, da poda lažno prijavo. Odkar velja ZGO-1, smo zaznali le en primer takšne prijave, vendar je šlo v konkretnem primeru za zmotno mišljenje prijavitelja (in ne za naklepno dejanje), da investitor nima gradbenega dovoljenja, saj mu je napačen podatek posredovala Upravna enota.

8. vprašanje: Ali lahko opišete inšpekcijski postopek pri ugotavljanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Inšpekcijski postopek se izvede po skrajšanem ugotovitvenem postopku, torej se ugotovi dejstva, ki so potrebna. Na terenu gradbeni inšpektor ugotovi, kdo je lastnik nelegalne gradnje, lastnik pa potrdi, da za gradnjo nima dovoljenja. Gradbeni inšpektor o tem napiše zapisnik. Drugače pa je možno izvesti celoten ugotovitveni postopek po ZUP, in sicer, kadar je potrebno ugotavljanje dejstev npr. s pričami (sporno, kdaj je bil objekt zgrajen).

9. vprašanje: Na kakšen način izda gradbeni inšpektor ustno odločbo?

Odgovor: Z ustno odločbo gradbeni inšpektor ustavi gradnjo ali prepove uporabo objekta. Stranka mora zahtevati izdajo pisne odločbe, drugače se šteje, da se odpoveduje pravici do pritožbe. O ustni odločbi se sestavi zapisnik.

10. vprašanje: Kdaj se izrečejo prepovedi, ki se nanašajo na nedovoljeno gradnjo?

Odgovor: Gradbeni inšpektor izda odločbo, s katero v prvi točki izreka ustavi gradnjo, z drugo točko izreče ukrep odstranitve objekta, s tretjo točko pa izreče prepovedi. Prepovedi so torej sestavni del odločbe o ugotovitvi nelegalnih in neskladnih gradenj.

11. vprašanje: Na kakšen način se označi izrečeni inšpekcijski ukrep na nedovoljeni gradnji in ali se lahko odvzame predmete tudi v primeru nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Gradbeni inšpektor fizično prepreči nadaljevanje gradnje, npr. s pečatenjem. Gradbeni inšpektor lahko odvzame predmete, ki jih dobi pri nelegalni in neskladni gradnji, ne glede na lastništvo predmetov.

12. vprašanje: Ali imate kakšne predloge, kako bi s spremembo zakonodaje povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Najprej bi bilo potrebno natančno določiti, kdo je zavezanec za izvršitev inšpekcijskega ukrepa. Druga bistvena zadeva pa se nanaša na amnestijo starih nelegalnih in neskladnih gradenj. Znano je, da večina gradenj iz 70. in 80. let ni bila izvedena v skladu z lokacijskim dovoljenjem, saj je k temu pripomogel tudi takrat veljavni 74. člen ZUN, ki je investitorjem omogočal, da so za dovoljenje zaprosili po uvedbi inšpekcijskega postopka. Če država teh objektov v preteklih letih ni uspela sankcionirati, bi morala predpisati določen datum, do katerega se šteje, da so objekti zgrajeni legalno.

13. vprašanje: Kakšna mora biti izobrazba gradbenih inšpektorjev, da lahko učinkovito preprečujejo nelegalne in neskladne gradnje?

Odgovor: Gradbeni inšpektor mora imeti gradbeno izobrazbo, saj lahko le s takšno izobrazbo popolno ugotovi dejansko stanje. Delo gradbenih inšpektorjev je sestavljeno tudi iz odvzemanja vzorcev (pravi cement ali ne) in npr. ugotavljanja, ali gre za poseg v konstrukcijske dele, česar pa inšpektor z drugo vrsto izobrazbe ne more natančno ugotoviti.

14. vprašanje: Katerih izobraževanj bi se morali udeleževati gradbeni inšpektorji?

Odgovor: Tehnična izobrazba daje konkretna znanja, vendar pa gradbeni inšpektorji pri svojem delu potrebujejo tudi pravna znanja, zato bi moralo biti izobraževanje namenjeno poglobljenemu poznavanju temeljev pravnih institutov, prav tako pa Zakonu o splošnem upravnem postopku.

15. vprašanje: S katerimi organi bi morali gradbeni inšpektorji pri svojem delu posebej sodelovati?

Odgovor: Že sedaj obstaja utečeno sodelovanje v Upravnimi enotami, ki gradbene inšpektorje obveščajo o izdanih dovoljenjih in jim dajejo informacije o stanju postopka. Prav tako obstaja sodelovanje med zemljiško knjigo ter zemljiškim katastrom, več pa bo potrebno narediti za utečeno sodelovanje pri izvajanju novih ukrepov; npr. odklop elektrike. Gradbeni inšpektorji morajo sodelovati tudi s policijo.

16. vprašanje: Ali se vam zdi, da spol vpliva na učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Spol nima vpliva na učinkovitost glede fizičnega zoperstavljanja zavezancu. Gradbeni inšpektor ne vpliva na zavezanca s svojim telesom, pač pa z inšpekcijsko odločbo.

17. vprašanje: Ali se gradbeni inšpektorji oziroma uradne osebe, ki vodijo postopek na drugi stopnji v zvezi z gradbeno inšpekcijo srečujejo z grožnjami zavezancev?

Odgovor: Grožnje dobivajo tako uradne osebe, ki vodijo postopek, kot tudi tisti, ki odločbo izda na drugi stopnji. Grožnje sicer niso pogoste, vendar sem osebno doživel, da je zavezanec zavil v slovensko zastavo grozil s pištolo v roki. Proti meni pa je bila vložena tudi osebna tožba, ki pa jo je tožnik izgubil.

18. vprašanje: Ali so gradbeni inšpektorji učinkoviti pri nelegalnih in neskladnih gradnjah, ki so naseljene?

Odgovor: Gradbeni inšpektorji ne rušijo naseljenih nelegalnih in neskladnih gradenj, saj je bilo z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1988 odločeno, da je pravica do stanovanja močnejša kot rušitev nelegalne oziroma neskladne gradnje. V primeru rušitve naseljene gradnje bi morali zagotoviti nujne prostore. Dodatne problem pa nam

dela tudi sodba Upravnega sodišča, s katero je bilo odločeno, da se z inšpekcijsko odločbo prvenstveno izreče ukrep odstranitve objekta, šele če to ni mogoče, pa velja ukrep s prisilitvijo in izrek prepovedi. Glede na to, da se prepovedi nanašajo tudi na prepoved uporabe je jasno, da se zavezanec lahko brez problema vseli v nelegalno oziroma neskladno gradnjo.

19. vprašanje: Kakšni so vaši predlogi za učinkovitejšo gradbeno inšpekcijo pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: Predvsem bi bil potreben bolj sproten nadzor nad začeto gradnjo. Nadzorniki bi na terenu popisovali, kje se gradi, medtem ko bi gradbeni inšpektor preveril ali gre za nelegalno oziroma neskladno gradnjo. Da bi lahko začeli sprotno nadzorovati gradnje, bi morali najprej opraviti s starimi gradnjami, saj je celotno število nelegalnih in neskladnih gradenj kljub vsemu preveliko, da bi jih gradbeni inšpektorji lahko nadzorovali sproti.

20. vprašanje: Kakšen trend zaznavate pri vložitvi pritožb na odločbe gradbene inšpekcije?

Odgovor: Največ pritožb se nanaša na nelegalne in neskladne gradnje, zelo malo pa je tistih, ki se nanašajo na nevarne gradnje. Za preverjanje nelegalnih kopov je bila izvedena le enkratna akcija. Če primerjam le nelegalne in neskladne gradnje, potem je razmerje 60: 40.

21. vprašanje: Od česa je odvisna višina denarne kazni pri izvršbi s prisilitvijo?

Odgovor: Gradbeni inšpektor izreče denarno kazen v skladu s 1. odstavkom 148. člena ZGO-1. Višina je odvisna od okoliščin, bistveno pa je, da se doseže cilj. Inšpektor lahko naslednjo denarno kazen izreče v istem, višjem ali nižjem znesku od prejšnje.

22. vprašanje: Kakšne probleme zaznavate pri izvršbi?

Odgovor: Predpisi glede izvajanja izvršbe so v redu. Problemi so le pri razmerju med potrebnimi dejanji izvršbe in dejanskimi dejanji izvršbe. Izvajalec izvršbe s predračunom določi, kakšna dejanja in stroji bodo potrebni pri izvršbi (npr. bager). Pri izvedbi izvršbe se izkaže, da bager ni potreben, kljub temu pa izvajalec zaračuna neaktivno strojno uro bagra. Ali je to upravičeno ali ne, presodi inšpektor pri sklepu o določitvi stroškov.

E. Vprašalnik za nekdanjega Načelnika inšpekcijskih služb mesta Ljubljana mag. Alojzija Boštica

1. vprašanje: Ali bi lahko navedli nekaj pomembnejših priporočil komisije za koordinacijo dela upravnih organov, ki je bila ustanovljena leta 1978 in so aktualna tudi v današnjem času?

2. vprašanje: Kakšne so po vašem mnenju prednosti in slabosti, da so posamezne inšpekcije organizirane kot organ v sestavi ministrstev?

3. vprašanje: Kakšne bi morale biti osebne lastnosti gradbenih inšpektorjev, da bi lahko učinkovito opravljali svoje delo?

4. vprašanje: S kakšnimi ukrepi bi lahko povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

5. vprašanje: Kakšne so vaše izkušnje glede delovnega časa gradbenih inšpektorjev? Ali bi bilo za njihovo večjo učinkovitost smiselno spremeniti delovni čas?

6. vprašanje: Ali so lahko gradbene inšpektorice zaradi fizičnih obremenitev enako učinkovite kot gradbeni inšpektorji?

F. Intervju z nekdanjim Načelnikom inšpekcijskih služb mesta Ljubljana mag. Alojzijem Bošticom dne 23. 2. 2005

1. vprašanje: Ali bi lahko navedli nekaj pomembnejših priporočil komisije za koordinacijo dela upravnih organov, ki je bila ustanovljena leta 1978 in so aktualna tudi v današnjem času?

Odgovor: Pomembnejša priporočila, ki so aktualna tudi danes, so naslednja:

1. Inšpekcijske službe so praviloma organizirane v sestavi upravnih organov, pristojnih za ustrezno upravno področje;
2. Inšpektor je za svoje delo samostojen in zanj osebno odgovoren;
3. Inšpekcijski organi in drugi organi odkrivanja, pregona in sojenja na vseh ravneh naj se zavzemajo za tesnejše sodelovanje in boljšo organiziranost dela, kadar gre za razloge skupnega pomena, tako da bi se čas od uvedbe postopka do zaključka čim bolj skrajšal;
4. Delo inšpekcijskih služb je zahtevno in družbeno nujno, zato je treba inšpekcijskim službam nuditi kar največjo družbeno podporo;
5. Posebno pozornost bi bilo potrebno posvetiti izobraževanju inšpektorjev;
6. Inšpekcijske službe morajo večjo pozornost posvetiti preventivnemu delu.

2. vprašanje: Kakšne so po vašem mnenju prednosti in slabosti, da so posamezne inšpekcije organizirane kot organ v sestavi ministrstev?

Odgovor: Takšna organiziranost ima dobre in slabe lastnosti. Prednosti so v tem, da pridobivajo ministrstva potrebne povratne informacije o spoštovanju posameznih predpisov, na podlagi katerih sprejemajo določene ukrepe ter predlagajo spremembe predpisov, slabost pa se kaže v tem, da ministrstvo nalaga inšpekciji, kdaj in kako naj ukrepa in kako naj posamezne nezakonitosti odpravi oziroma da naj določen ukrep celo opusti.

3. vprašanje: Kakšne bi morale biti osebne lastnosti gradbenih inšpektorjev, da bi lahko učinkovito opravljali svoje delo?

Odgovor: Gradbeni inšpektorji bi morali dosledno upoštevati moralna in etična načela. Moralna odgovornost je njihova objektivna odgovornost, to je odgovornost za dosledno nadzorstvo nad uresničevanjem zakonov in sprejem predpisanih ukrepov, moralno etična odgovornost pa je njihov način v postopkih, v katerih opravljajo nadzor: pojasnjevanje posledic, ki nastajajo zaradi neupoštevanja zakonov in drugih predpisov. Nadzor naj ne bi povzročal nizkotnega odnosa do strank, pač pa bi se morali postopki opravljati na kulturnen in etičen način.

4. vprašanje: S kakšnimi ukrepi bi lahko povečali učinkovitost gradbenih inšpektorjev pri preprečevanju nelegalnih in neskladnih gradenj?

Odgovor: V gradbeni inšpekciji bi morali zaposliti večje število pomočnikov inšpektorjev, torej uslužbencev s srednjo strokovno izobrazbo, ki bi nepretrgoma nadzirali in ugotavljali začetek posameznih gradenj. Inšpektorji pa bi na podlagi teh

ugotovitev ugotovili dejansko stanje in sprejeli predpisane ukrepe. Le tako bi bilo mogoče pridobivati sprotne informacije in sprotno preverjati stanje na terenu.

5. vprašanje: Kakšne so vaše izkušnje glede delovnega časa gradbenih inšpektorjev? Ali bi bilo za njihovo večjo učinkovitost smiselno spremeniti delovni čas?

Odgovor: Gradbeni inšpektorji bi morali za delo izven rednega delovnega časa imeti na voljo posebna denarna sredstva, ki bi bila namenjena učinkovitosti pri delu. Nadzor bi moral potekati nepretrgoma, še posebej glede dela inšpekcijskih pomočnikov - nadzornikov. Delo bi moralo potekati v popoldanskem času, sobotah in nedeljah ter praznikih.

6. vprašanje: Ali so lahko gradbene inšpektorice zaradi fizičnih obremenitev enako učinkovite kot gradbeni inšpektorji?

Odgovor: To vprašanje je zelo pomembno. Zaradi fizične obremenitve gradbenih inšpektorjev pri terenskem delu bi kazalo za ta opravila zaposlovati predvsem moške osebe, medtem ko takšnih omejitev pri delu v pisarni ni.