

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Vrbetič

Analiza postopka pri pridobitvi gradbenega dovoljenja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Vrbetič

Mentor: izr. prof. Marjan Brezovšek

Analiza postopka pri pridobitvi gradbenega dovoljenja

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

*Za pomoč in potrpljenje pri študiju
se zahvaljujem svoji družini.*

ANALIZA POSTOPKA PRI PRIDOBITVI GRADBENEGA DOVOLJENA

Pričujoča diplomska naloga predstavlja konkreten problem, ki se je pojavil pri postopku pridobivanja gradbene dokumentacije. Naloga ugotavlja, da z upravnim postopkom pravzaprav ni moč rešiti nastalega problema. Organ, ki vodi postopek na podlagi zakona o upravnem postopku, je namreč dolžan verjeti in seveda upoštevati pravne akte tako organov lokalno samoupravne skupnosti kakor tudi ostalih organov državne uprave. Problem, ki se je pojavil, pa je v tem, da je bil postopek sprejetja zakonskih določil s strani lokalno-samoupravne skupnosti in strokovne javne službe nepopoln in močno pomanjkljiv, zato je organ, ki je po več kot desetih letih od sprejetja odloka odločal o zadevi, moral upoštevati dotično zakonodajo.

Diplomska naloga podrobno analizira tako upravni postopek organa, ki je odločal na podlagi vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, kakor tudi postopek sprejemanja predpisa, v tem primeru odloka, ki je bil postopkovno nedosleden. Prav s to nedoslednostjo je uprava kot taka prišla do nerešljivega problema in sicer, kako odločiti v primeru, ko je jasno, da je zatečeno zakonsko stanje vprašljivo? Ob tem pa je treba poudariti, da je posameznik uporabil pravzaprav vsa pravna sredstva, ki so ugotovila, da je postopek organa, ki odloča, povsem pravilen, t. i. materialnega prava pa zaenkrat ni preverjal nihče. Naloga tako v koncu poda alternativne rešitve nastale situacije.

javna uprava, upravni postopek, gradbeno dovoljenje

ANALYSIS OF THE ACTION OF ACQUISITION OF BUILDING PERMISSION

This diploma work deals with a concrete problem which arose during the action of acquisition of the building documentation. The work states that the policy network was actually unable to resolve the resulting problem. The agency which deals with the proceedings on the basis of the policy network's law, is namely obliged to trust and of course has to consider official documents of the organs of the local self-government, as well as the other agencies of the government. The problem, highlighten in this work, originated in the fact that the action of passing legal provisions by the local self-government and by the competent public services was fragmentary and very incomplete □ ten years after the law was passed the agency responsible for resolving the matter simply had to follow the legislation in question.

The diploma work analyses in detail the policy network of the agency, which ruled on the basis of the application to obtain the building permission, as well as the process of passing the legally adopted regulation, i.e. the ordinance which was self-contradictory. The very fact of inconsistency led the public administration to the unsolvable problem, i.e. how to rule in the case when it is obvious that the legal state itself is questionable. One has to observe that the individual used almost all legal measures and came to the conclusion that the proceedings of the agency, which had the power to decide was entirely correct. However, the so called material law was not examined yet. Alternatives to the solution of the abovementioned problem are given at the end of this work.

public administration, policy network, building permission

KAZALO

1 UVOD	7
1.1 Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema	7
1.2 Opredelitev cilja preučevanja	9
1.3 Hipoteza naloge	9
1.4 Struktura diplomske naloge	9
1.5 Uporabljena metodologija	9
2 TEORETIČNO-POJMOVNA IZHODIŠČA	11
2.1 Javna uprava	11
2.1.1 Opredelitev pojmov javni sektor, javna in državna uprava ter lokalna samouprava	11
2.1.1.1. Javni sektor	11
2.1.1.2 Javna uprava in lokalna samouprava	11
2.1.1.3 Državna uprava	12
2.1.2 Opredelitev pojma organ	13
2.1.3 Teritorialna organiziranost državne uprave	13
2.1.4 Javna služba	13
2.1.4.1 Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije kot javna služba	14
2.2 Pravno načelo in načelo zaupanja v zemljiško knjigo	14
2.3 Opredelitev upravnega postopka	15
2.3.1. Upravna stvar ali upravna zadeva	15
2.3.2 Materialni predpisi oziroma materialno pravo	16
3 UPRAVNI POSTOPEK KOT »ORODJE« ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA	17
3.1. Vloga za izdajo in projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja	17
3.1.1. Opredelitev pojma vplivno območje	19
3.2. Projektni pogoji in izdaja soglasja	20
4 ANALIZA POSTOPKA ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA DO LETA 2003	21
4.1 Nakup nepremičnin	21
4.2 Zemljiškoknjižni izpisek	21
4.3 Razpis ogleda in zapisnik lokacijskega ogleda	21
4.3.1 Razpis ogleda	21
4.3.2 Zapisnik o lokacijskem ogledu	22
4.3.3 Izpolnjevanje postavljenih pogojev s strani lastnika nepremičnin	23
4.3.4 Določila PUP-a za mestno jedro	23
4.3.5 Zavrnjeno soglasje ZVKD in vprašanje relativnosti mnenja pri postopku	24
4.3.5.1 Relativnost odloka o NZNKZS NM pri obravnavanih nepremičninah	24
4.4. Zavrnjena odločba UE Novo mesto in pritožba na prvi stopnji	26
4.5. Odločitev upravnega in vrhovnega sodišča	28

5 ANALIZA AKTIVNOSTI LASTNIKA PO LETU 2003 IN NOV POSTOPEK ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA	29
5.1 Lokacijska informacija za parcelni št. 1348 in 1349 obe k. o. Kandija	31
5.2 Kulturno-varstveni pogoji ZVKD Novo mesto	31
6 SKLEP IN POTRDITEV HIPOTEZE	33
6.1. Sklep št. 1 – ZVKD Novo mesto kot strokovna javna služba	33
6.1.1. Sodelovanje ZVKD Novo mesto in MO Novo mesto	34
6.2. Sklep št. 2, vloga UE pri postopku pridobitve gradbenega dovoljenja	35
6.3. Sklep št. 3, vloga MO Nm pri postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja	36
6.4. Sklepne misli in alternativne rešitve	37
7 LITERATURA IN VIRI	39
8 PRILOGE	41
Priloga A: Pogodba št. LDPO-0511/96	
Priloga B: Zapisnik o lokacijskem ogledu št. LDPO-511/96	
Priloga C: Soglasje ZVNKD Novo mesto 1996	
Priloga D: Grafična simulacija območja grad Grm	

1 UVOD

1.1 Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema

V zadnjem času se vse več govori in predvsem piše o nepremičninskih trgih, o vlogi kapitala na teh trgih in o raznih povezavah v smislu prekrivnosti pri prodajah oziroma nakupu nepremičnin. Prav tako vse pogosteje v javnost prihajajo informacije o nepravilnosti pri prodajah oziroma nakupih nepremičnin s strani države oziroma državne uprave oziroma njenih subjektov.

Dejstvo je, da je trg nepremičnin iz leta v leto pestrejši in vse bolj zanimiv za vlagatelje. V prid temu govorijo astronomski zaslužki pri poslih z nepremičninami, bodisi s poslovnimi, stanovanjskimi ali drugimi stavbišči oziroma nepremičninami.

Ekonomisti si niso enotni, do kod bodo cene nepremičninam rasle, v ruski prestolnici na primer cene tako skokovito rastejo, da se že pojavljajo ugibanja o t. i. »pojavi mehurčkaste ekonomije« na samem trgu z nepremičninami. Seveda slovenskega trga nepremičnin ne moremo primerjati z rusko prestolnico, pa vendarle je tudi v Sloveniji vse več povpraševanja po dobrih lokacijah, tako v sferi poslovnih kakor tudi v sferi bivanjskih nepremičnin.

Vse pogosteje se tudi pojavljajo vprašanja, kaj je pripeljalo trg nepremičnin do tako visokih cen? So to morda visoki stroški izgradnje ali mogoče pomanjkanje primerne prostora? Glede na hitro razvijajočo se družbo, je tudi v gradbeništvu vse več pripomočkov in raznih prijemov, ki nižajo stroške izgradnje. Zato menim, da ostaja eden bistvenih problemov prostor. Za novogradnje, predvsem stanovanjskih hiš, se odloča bistveno manj ljudi kot nekoč, denimo v poznih 60. in 70. letih, kljub temu pa razvoju mest in podeželja v smislu pozidav ni videti konca. Ker pa je za novogradnjo ali adaptacijo oziroma rekonstrukcijo potrebno gradbeno dovoljenje, je tu neizbežen ustrezen upravni postopek.

V diplomski nalogi bom skušal analizirati postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja za izgradnjo oziroma adaptacijo stanovanjske hiše in poslovnih prostorov, ki bi bili namenjeni turistični oziroma prenočitveni dejavnosti.

Po podatkih časopisa Dnevnik se obravnavani nepremičnini nahajajo v tistem delu Novega mesta, kjer je cena nepremičnin najvišja (v nadaljevanju Grm). Postopek pridobivanja dokumentov za izdajo gradbenega dovoljenja se je uradno sicer začel leta 1996, ko je UE Novo mesto razpisala lokacijski ogled zemljišča. Mestna občina Novo mesto (v nadaljevanju MO NM) pa je dve leti pozneje, leta 1998, z lastnikom nepremičnin sklenila pogodbo o izdelavi lokacijske dokumentacije. Danes je sicer postopek nekoliko drugačen, lokacijsko dokumentacijo je zamenjala lokacijska informacija, ki jo izdajajo občine, in je podlaga za projekt (zbir soglasij, načrt arhitekture, študije vpliva na okolje ...).

V nalogi bom, kljub spremembi zakonodaje, poskušal analizirati in ugotoviti, zakaj oziroma kako je možno, da se postopek za izdajo gradbenega dovoljenja vleče tako dolgo (od leta 1996 do sodbe vrhovnega sodišča leta 2003, ki pa ni pomenila konca prizadevanjem za pridobitev ustrezne dokumentacije). Poskušal bom ugotoviti vzroke in nakazati konkretnega krivca za zavlačevanje postopka ter ugotoviti, ali se je omenjeni postopek že končal oziroma kakšen konec je sploh možno pričakovati.

Področje raziskovanja problema je delovanje države uprave in to v vseh tistih segmentih oziroma organih, ki so neposredno vpleteni v že omenjeni postopek: Upravna enota Novo mesto (v nadaljevanju UE NM), MO NM in Zavod za varstvo kulturne dediščine Novo mesto (v nadaljevanju ZVKD NM).

Lastniku, ki je leta 1994 na javni dražbi od države kupil nepremičnine in z njimi ni mogel upravljati, so s tem kršene pravice (pravica graditi in upravljati s svojimi nepremičninami), ki mu jih priznava zakonodaja na osnovi ustave Republike Slovenije. Nezanemarljivo je dejstvo, da se lastnik nepremičnin ne more prebiti do gradbenega dovoljenja, po njegovem, prav zaradi neuskkljenosti državnih subjektov.

Nerazumno dolg postopek je vsekakor povzročil vrsto stroškov, tako na strani prosilca, kakor tudi na strani organa, prav tako je desetletni postopek za stranko nesprejemljiv. Tudi z vidika kakovosti javne uprave taki primeri mečejo slabo luč na celoten ustroj državne oziroma javne uprave.

1.2 Opredelitev cilja preučevanja

Cilj preučevanja je podrobna analiza postopka, ki se je sprožil z vlogo lastnika nepremičnine za pridobitev gradbenega dovoljenja. Naloga bo na podlagi analize uradnih dokumentov, odločb, dopisov in ustreznih zakonskih predpisov pokazala, zakaj je v obravnavanem primeru prišlo do časovno tako dolgega postopka, kje se je postopek ustavil in kakšne so možnosti ponovnega postopka. Naloga bo prav tako nakazala na morebitne alternativne rešitve pri obravnavani problematiki oziroma bo potrdila ali ovrгла postavljeno hipotezo (glej razdelek 1.3), kar je tudi cilj obravnavane tematike.

1.3 Hipoteza naloge

Okviri upravnega postopka so za izdajo konkretnega gradbenega dovoljenja, obravnavanega v tej nalogi, preozki.

1.4 Struktura diplomske naloge

Struktura diplomske naloge je prilagojena njenemu namenu in cilju. Tako bo diplomska naloga razdeljena v tri osnovne dele in sicer:

- Teoretično-pojmovna izhodišča preučevanih tematik: pojem javna uprava, državna uprava, državni organ, lokalna samouprava, organ, teritorialna izpostave državne uprave, javne službe, pojem pravnega načela ter opredelitev upravnega postopka.
- Analiza pridobljenih dokumentov: preveritev navedenih pravnih podlag v zakonodaji (t. i. materialno pravo).
- Potrditev ali zavrnitev hipoteze oziroma nakazati alternativne rešitve problema in sklepne ugotovitve.

1.5 Uporabljena metodologija

Temeljno metodo raziskovanja predstavlja analiza vsebine pridobljenih dokumentov in zakonskih predpisov. Z analizo relevantne literature bom pridobil možnost temeljitejšega vpogleda v obravnavano tematiko, tu predvsem mislim na zakone in druge pravne akte,

relevantne za analizo vsebine pridobljenih dokumentov; glede na postavljeno hipotezo bo pomemben vir predstavljal zakon o upravnem postopku in njegove obrazložitve oziroma ustrezni komentarji. Prav tako bo pomemben vir internet oziroma tiste strani svetovnega spleta, ki se neposredno pa tudi posredno tičejo obravnavane tematike. Predvsem so to strani in podstrani vlade RS, ministrstev, MO NM in ZVKD Slovenije.

Pri analizi uradnih dokumentov, bom podrobno preverjal pravno podlago navedb v njih oziroma bom iskal pravni akt, ki bo potrdil navedbo v uradnem dokumentu. Prav tako bo kot vir diplomske naloge služila razpoložljiva literatura, kjer je najti natančne opise in navedbe nalog in funkcij UE, MO NM in ZVKD Slovenije.

2. TEORETIČNO-POJMOVNA IZHODIŠČA

2.1 Javna uprava

2.1.1 Opredelitev pojmov javni sektor, javna in državna uprava ter lokalna samouprava

2.1.1.1 Javni sektor

Javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Javni sektor je področje, ki zajema organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in se nahajajo pod posebnim režimom pravne regulacije in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor ne obsega samo organov centralne uprave in mreže njenih regionalnih in lokalnih izpostav, temveč tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave. (Pusič 1995: 20)

G. Žurga (2001: 9) uvršča javni sektor (poleg privatnega sektorja) v družbeni sistem vsake države, podobno tudi Setnikar Cankar (glej Setnikar Cankar 1997: 73) opredeljuje javni sektor kot zbir vseh organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se kaže s proračunskim financiranjem.

2.1.1.2 Javna uprava in lokalna samouprava

Tamara Bregar v svoji diplomski nalogi *Upravljanje človeških virov kot orodje za dvig kakovosti v javni upravi* (Šmidovnik v Bregar 2003: 9) navaja, da so elementi, ki določajo javno upravo, naslednji:

- država deluje preko svoje javne uprave;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistveni element je odgovornost resornih ministrov in vlade;
- financiranje je proračunsko in iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno za javno upravo velja upravno, deloma tudi civilno pravo;

- poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj;
- sistem javnih uslužbencev.

Haček navaja, da v sestav javne uprave, poleg lokalne samouprave in javnih služb, spada tudi državna uprava (Haček 2000). Za lokalno samoupravo pa pravi, da je to način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalnih skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni sistem.

Ustava RS v členih od 138 do 146 dokaj natančno opredeljuje oziroma definira lokalno samoupravo. Za to nalogo je relevanten predvsem 144. člen, ki pravi, »da državni organi [v tem primeru UE Novo mesto] nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.« (Ustava RS 2005)

2.1.1.3 Državna uprava

Toge definicije državne uprave ni, saj gre za sistemsko vprašanje, ki se od države do države še kako spreminja in nenehno dopolnjuje. Rakočević tako navaja:

da državna uprava opravlja svoje funkcije v državi. Država pa je organizacija, ki se v številnih pogledih razlikuje od vseh drugih organizacij. Državna organizacija, v kateri je uprava sestavni del, ima celo vrsto specifičnosti, ki neposredno vplivajo na vlogo, položaj in vsebino državne uprave.« Nadaljuje, da so »vse razlike in specifičnosti, ki državo in organizacijo posebne vrste razlikujejo od drugih organizacij, povzročajo specifičnosti in razlike, ki državno upravo razlikujejo od uprave v drugih organizacijah. (Rakočević 1994: 57)

Prav tako potrjujeta tezo Rakočevića Cijan in Grafenauer, ko zapišeta: »Izhajajoč iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno naša ustava ni podala definicije vlade in tudi ne državne uprave, temveč je v njihovi opredelitvi izhajala iz formalno organizacijskih elementov.« (Cijan in drugi 1993: 17)

2.1.2 Opredelitev pojma organ

Rakočevič navaja, da je organ vedno nekdo, ki opravlja naloge za drugega, tu se sklicuje na Vavpetiča, ki v zvezi s tem pripominja, da se pojma organ ne sme zamenjati s pojmom nosilec organske skupnosti. Pravi, da je nosilec določene državne funkcije država, ne pa organ, ki jo opravlja. *»Državni organi, ki opravljajo funkcijo države, so njeni organi, med njimi in državo ne more biti nobenega pooblastila, zastopniškega ali kakšnega drugega pravnega razmerja. Takšna razmerja so možna samo med nosilcem organske funkcije in drugim subjektom.«* (Rakočevič 1994: 60)

2.1.3 Teritorialna organiziranost državne uprave

Od 1. 1. 1995 delujejo na področju Slovenije Upravne enote (UE), ki so samostojne organizacijske oblike na državni ravni in organ odločanja na prvi stopnji, v upravnih stvareh (*»to je odločanja o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih ali pravnih oseb oziroma druge stranke na področju upravnega prava«* (ZUP, člen 2/2)) iz državne pristojnosti. UE opravljajo upravne naloge in imajo pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, poleg nalog geodetske službe, nalog upravnega nadzorstva ter nalog obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva. (Žurga 2001)

Nekatera ministrstva pa so zaradi specifičnosti svojega dela določila lastno teritorialno organiziranost. Leta 2003 je vlada RS s sklepom (UL RS 110/2003) ustanovila Zavod za spomeniško varstvo Slovenije, ki ima v sestavi devet območnih enot, ki teritorialno gledano zajemajo vso Slovenijo. Zavod je ustanovljen za opravljanje javne službe, ki mu jo nalaga zakon o spomeniškem varstvu (ZVKD; UL RS 7/99, 110/02, 126/03) in sklep vlade RS (UL RS 110/2003).

2.1.4 Javna služba

Javna službe (fr. *service public*) so dejavnosti storitvene oziroma proizvodne narave iz okvira javne uprave (Rakočevič 1985: 61). Med javne službe tako upravičeno prištevamo tudi teritorialne enote ZVKD Slovenije, ki so strokovna javna služba.

Rakočević še navaja, da so »javne službe produkt najnovejšega razvoja družbe oziroma države«. Pravi, da je »razvoj družbe prišel do točke, ko je morala nastopiti država in prevzeti v svoje roke vrsto dejavnosti, brez katerih moderna družba ne more več obstajati.« (Rakočević 1985: 63)

2.1.4.1 Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije kot javna služba

Šesti člen sklepa o ustanovitvi Javnega zavoda Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine (UL RS 110/2003 z dne 12. 11. 2003) jasno navaja dejavnosti zavoda, med katere sodi tudi izdaja kulturno-varstvenega soglasja oziroma kulturno-varstvenih pogojev za gradbene posege na objektih, ki so pod spomeniškim varstvom, to pa pomeni, da morajo biti izpolnjeni vsi pogoji, ki jih za zaščito navaja zakon o spomeniškem varstvu (Zakon o varstvu kulturne dediščine (Ur. l. RS, 7/99,110/02, 126/03)). Kot že rečeno, ima ZVKD Slovenije svoje teritorialne enote, ki so prav tako zavezane k spoštovanju zgoraj omenjenih pravnih aktov. Teritorialne enote ZVKD Slovenije niso vezane na meje občin ali geografske meje regij.

2.2 Pravno načelo in načelo zaupanja v zemljiško knjigo

Pravno načelo Pavčnik opredeljuje kot »vrednostno merilo (npr. vestnost in poštenost), kako naj ravnamo v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja.« (Pavčnik 2001: 83)

Definicija pravnega načela še kako pomembno vpliva na razumevanje samega postopka pridobitve gradbenega dovoljenja. Redni izpisek iz zemljiške knjige je namreč osnoven dokument, ki ga lastnik potrebuje, da lahko prične s postopkom za pridobitev gradbenega dovoljenja. Načelo zaupanja v zemljiško knjigo, ki je navedeno v 8. členu zakona o zemljiški knjigi (UL. RS, št. 58/2003), ki govori o načelu zaupanja v zemljiško knjigo pravi:

- *Kdor v pravnem prometu pošteno ravna in se zanese na podatke o pravicah, ki so vpisani v zemljiški knjigi, zaradi tega ne sme trpeti škodljivih posledic.*
- *Kdor izpolni pogoje za vpis pravice oziroma pravnega dejstva v zemljiško knjigo v svojo korist in tega vpisa ne predlaga, nosi vse škodljive posledice takšne opustitve.*

2.3 Opredelitev upravnega postopka

Andronja v svoji knjigi Upravni postopek in upravni spor nazorno in jasno definira upravni postopek:

Postopek, v katerem odloča pristojni organ javne uprave o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni stvari na določenem upravnem področju, je upravni oziroma administrativni postopek. Odločanje o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni stvari je bistvena vsebina upravnega postopka, hkrati pa je upravni postopek tudi bistveni način za ustanovitev oziroma ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi. (Andronja 1992: 13)

Avtor med drugim jasno zapiše, da je stvar postopka, da po lastni pobudi ali na zahtevo posameznika na podlagi zbranega dokaznega gradiva presoja, ali so v konkretno določenem primeru izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice. (Andronja 1992: 14).

2.3.1. Upravna stvar ali upravna zadeva

Cijan navaja, da je upravna stvar oziroma upravna zadeva opredeljena kot:

Odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava oziroma na vseh področjih varstva javnih koristi, za katera ni izrecno predpisana pristojnost sodišča. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma če to, zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. (Cijan 1999: 6)

Termin upravna zadeva Jerovšek definira oziroma pojasni zelo kratko in jedrnato »definicija upravne zadeve po področnem zakonu pove, kdaj gre za javno pooblastilo, nosilci javnih pooblastil pa vodijo postopek in odločajo pretežno po ZUP.« (Jerovšek, Kovač 2007: 30)

2.3.2 Materialni predpisi oziroma materialno pravo

Materialni predpisi ali tudi materialno pravo pomeni ugotavljanje vsebine pravnih razmerij v neposredni povezavi z obravnavanim področjem. Andronja navaja naslednja področja: *»industrija, rudarstvo, gostinstvo, turizem, gozdarstvo, blagovni promet itd.«* (Andronja 1992: 13) Nekoliko poenostavljeno bi materialne predpise opredelili kot neke vrste področne predpise, ki urejajo vsebino pravnih razmerij, na posameznih upravnih področjih. Andronja ob tem navaja, da se v okviru materialnega prava *»spreminjajo in ukinjajo oziroma ugotavljajo pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov.«* (Andronja 1992: 14)

V tej luči je tudi razumeti 8. člen zakona o upravnem postopku, ki jasno navaja, da je *»v postopku treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravno odločbo.«* (ZUP; url. RS. 80/99, 70/00)

Ta člen je moč razumeti, da je organ, ki pelje določen upravni postopek, dolžan upoštevati resnična in dejanska stanja obravnavane zadeve, kar pomeni, da bi organ v primeru suma ali opozorila na nepravilnosti v uporabljeni zakonski podlagi za odločitev moral ugotavljati pomembna dejstva, ki so temelj za zakonito in pravno odločbo. Tu pa trčimo ob cepitev materialnih in procesualnih predpisov. Prav ta problem bom skušal nazorno in jasno prikazati z analizo konkretnega primera upravnega postopka pri pridobivanju gradbenega dovoljenja.

3 UPRAVNI POSTOPEK KOT »ORODJE« ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA

Z upravnim postopkom se srečujemo vsakodnevno, bodisi na upravnih enotah, bodisi pri prejemanju priporočene pošte in podobno. Zelo zanimivo, da nekateri o upravnem postopku govorijo zelo na splošno, v duhu, če se lahko tako izrazim - enostavnosti. Res je, da se s sodobnimi tehnologijami lahko podaljša osebno izkaznico preko spleta ali pa registrira avto. Vendar kljub dejstvu, da tudi javna uprava teži k poenostavitvi postopkov, je postopek za izdajo gradbenega dovoljenja tako zahteven in obsežen, da sam posameznik pravzaprav ne more izpolniti oziroma izdelati in pridobiti vseh potrebnih dokumentov, mnenj in soglasij.

V časopisu Dnevnik (2008: 24), zasledimo obširen članek, ki opisuje postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja, njegov naslov je precej zgovoren; *»Pridobitev gradbenega dovoljenja: zberite vso vztrajnost in hladne živce«*. V nadaljevanju avtor zelo lahkotno in poljudno opiše kako do gradbenega dovoljenja. Zanimivo, da takoj na začetku poudari, da je najbolje, da najamemo za to usposobljeno osebo, ponavadi so to različni projektni biroji in tako celoten postopek prepustimo njim, z izjemo fizične izpolnitve vloge in še nekaterih malenkosti. Kot rečeno je zadeva predstavljena zelo lahkotno vendar z eno pomanjkljivostjo, ki pa je bistvena, in sicer, da kontekst oziroma okolje kjer naj bi se gradilo skoraj nikoli ni idealno in prav to je tema pričujoče diplomske naloge, kako voditi postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja v okolju, ki je izjemno heterogeno in nikakor ne idealno.

Seveda je upravni postopek vodilo oziroma osnovno orodje, ki temelji na zakonodaji, pa vendar se začne z vlogo za izdajo dovoljenja na za to pristojnem organu.

3.1. Vloga za izdajo in projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja

Tako imenovani projekt oziroma projektna dokumentacija obsega;

- idejno zasnovo
- idejni projekt
- projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju PGD),
- projekt za razpis
- projekt za izvedbo del

Za potrebe pričujoče diplomske naloge je najpomembnejši PGD, ki je sestavljen iz sistematično urejenih načrtov, na podlagi katerih je pristojnemu organu omogočeno, da presodi vse okoliščine, pomembne za izdajo gradbenega dovoljenja. T.i. okoliščine so bistvene, saj organ na podlagi zbira dokumentov, načrtov in skic preverja dejansko stanje okolja oziroma bodočega objekta. Delo organa je tu pravzaprav zelo specifično in strokovno, saj je potrebno ogromno znanja iz področja gradbeništva, prav tako je potrebno poznati okoljsko zakonodajo in seveda sam Zakon o graditvi objektov, ter vrsto drugih relevantnih predpisov in pravnih aktov iz tega področja. V tem delu organ deluje skladni z zakonodajo, ki zadeva obravnavano nepremičnino, upravni postopek tu ni orodje organa.

V kolikor organ ugotovi pomanjkljivosti oziroma odkrije napako, pozove investitorja da projekt, torej PGD, v roku, ki ga predpisuje upravni postopek, dopolni. Ko organ pridobi vse potrebne dokumente oziroma dopolnitve izda na podlagi 24. člena Zakona o graditvi objektov (ZGD 2005: 87) gradbeno dovoljenje. Postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja vodi organ pod imenom upravna zadeva.

Ostali deli projektne dokumentacije so bolj ali manj namenjeni investitorju za racionalnejše odločitve pri sami gradnji in podobno.

54 člen ZGO zelo natančno navaja kakšne so zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja:

1. zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja vloži pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve investitor. V zahtevi mora navesti podatke o parcelni številki in katasterski občini zemljišča z nameravano gradnjo ter podatke o vrsti objekta glede na namen.

2. zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja mora biti priloženo: najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja s predpisanimi sestavinami in druge listine, če tako določa zakon. (ZGD 2004: 134)

Iz opisanega ugotovimo, da je sam postopek pravzaprav zelo enostaven in za investitorja ne preveč tvegan. Toda zakaj je potem potrebno »zbrati vso vztrajnost in hladne živce«, če se spustimo v postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja? Prav tu se srečamo z dejstvom, da je zakonodajalec tudi zakon napisal za zelo idealen tip okolja. Seveda zakon upošteva določene odklone in jih tudi sankcionira ter razrešuje, vendar kljub temu se v praksi dogaja,

da sam zakon in upravni postopek kot orodje problema ne razrešita, saj je tvarina preveč živa, heterogena in neverjetno kompleksna.

3.1.1. Opredelitev pojma vplivno območje

Za razumevanje naloge je potrebno opredeliti pojem – vplivno območje. V literaturi je zaznati pojem - vplivno območje - v dveh smereh in sicer vplivno območje objekta, ki se bo zgradil in vplivno območje objekta, ki že stoji. Pravzaprav gre v obeh primerih za eno in isto zadevo, le zorni kot je različen. V prvem primeru, torej ko govorimo o vplivnem območju kot novonastajajočega objekta, je definicija povsem jasna, in sicer: *»Vplivno območje objekta je tridimenzionalen prostor ob, nad in pod načrtovanim objektom, v katerem je ob upoštevanju gradbenih predpisov in pogojev za gradnjo predvidena dopustna emisija snovi ali energentov iz objekta v okolje in drugi vplivi na okolico«* (ZGD 2004: 36)

Ob tem je potrebno poudariti, da je pojem vplivnega območja novost v naši zakonodaji.

Janez Duhovnik (ZGD 2004: 50) poudarja: *»zanimivo, da v državah, v katerih naj bi se zgledovali po prenovi gradbenih predpisov, tega pojma v zakonih, ki urejajo graditev, ne poznajo.«*

Problem vplivnih območij rešujejo s pomočjo predpisanih odmikov od sosednjih obstoječih objektov in primerno tehnično usposobljenimi osebami, ki odločajo o izdaji gradbenih dovoljenj.

V drugem primeru, ko govorimo o vplivnem območju kulturno varstvenega spomenika, pa gre za vpliv spomenika na okolico, v smislu kulturno varstvene zaščite. Nekoliko poenostavljeno rečeno; v določenem radiu okoli spomenika je potrebno za vsa gradbena dela ali posege pridobiti soglasje pristojne spomeniško varstvene službe. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju naloge, morajo biti območja vpliva že obstoječih zavarovanih nepremičnin vpisana v zemljiško knjigo. Občinski odloki, ki urejajo to tematiko, (vendar le, za spomenike lokalnega pomena, zaščito spomenikov državnega pomena ureja za to pristojno ministrstvo), ponavadi zahtevajo za vse zaščitene nepremičnine tudi izdajo ustrezne odločbe.

3.2. Projektni pogoji in izdaja soglasja

ZGD v 2. členu določa, da so projektni pogoji *»pogoji, ki jih v skladu s pogoji iz izvedbenega prostorskega akta in skladno s svojimi pristojnostmi, določenimi z zakonom ali predpisom in na podlagi izvedbenega prostorskega akta, določi pristojni soglasodajalec za izdelavo projektne dokumentacije«* (ZGD 41: 2005).

V kolikor je iz projektne dokumentacije oziroma iz lokacijske informacije razvidno, da je za določen poseg potrebno soglasje, recimo kulturno varstvene službe, mora biti za izdajo gradbenega dovoljenja s strani investitorja pridobljeno ustrezno soglasje.

Investitor mora vlogi za projektne pogoje priložiti idejno zasnovo projekta (glej točko 3.1), ki služi kot osnova za izdajo projektних pogojev. V praksi se ponavadi že tu pojavi težava, saj so lahko zahteve kulturnovarstvene službe zelo visoke, kar podraži investicijo v celoti. V praksi se s starani kulturnovarstvene službe pojavljajo zahteve, da investitor preden oda vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja na UE, ponovno predloži celoten projekt v *»pregled«* kulturnovarstveni službi, ki šele takrat izda ali zavrne izdajo soglasja, kar je sicer v skladu z 2. odstavkom 50. člena ZGD (ZGD 125: 2004). Isti zakon jasno definira soglasje kot *«potrditev pristojnega soglasodajalca, da je projektna dokumentacija izdelana skladno s pogoji, ki jih je predhodno določil za njeno izdelavo.»*

Tovrstna praksa je zakonsko ne sporna, vendar nekoliko pomanjkljiva, saj lahko soglasodajalec zavrne izdajo soglasja zaradi nebistvenih napak in pomanjkljivosti, kar pomeni da je potrebno preprojektirati projekt, kar ponovno poveča stroške v postopku pridobivanja dokumentacije. Ob tem bi veljalo opozoriti, da je kulturno varstvena služba v RS razdeljena na regionalne enote (glej točko 2.1.3.), le-te imajo visoko stopnjo samostojnosti pri odločanju, saj gre za strokovno javno službo (glej točko 2.1.4). Nezanemarljivo pa je dejstvo, da se je zaradi velikih težav prav pri pridobivanju kulturno varstvenih soglasij na regionalnem nivoju razvila praksa izdaje soglasij s strani ministrstva za kulturo. Tovrstne prakse se poslužujejo investitorji v primeru, ko so mnenja, da regionalne izpostave ZVKD ne delujejo v skladu z zakonodajo in *»zdravo pametjo«*.

Projektne pogoje in soglasja k gradnji dajejo tudi drugi subjekti udeleženi pri postopku izdaje gradbene dokumentacije, vendar za pričujočo nalogo niso bistvenega pomena.

4 KONKRETNA ANALIZA POSTOPKA ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA DO LETA 2003

4.1 Nakup nepremičnin

V javnih občilih (Dolenjski list: 1994 in Delo: 1994) je podjetje Holding IMV objavilo javno dražbo za prodajo nepremičnin na Skalickega ulici 3, parc. št. 1348 in 1349 vl. št. 1667, obe k. o. Kandija. Nakup nepremičnin je bil izvršen 1. 7. 1994, prav tako se je takoj pričel postopek vpisa novega lastnika v zemljiško knjigo, ki se končal 8. 1. 1999 z vknjiženjem pravice uporabnika že omenjenih parcelnih števil.

4.2 Zemljiškoknjižni izpisek

V zemljiški knjiga sta parceli opredeljeni kot:

- 1348 – dvorišče (518 m²), poslovna stavba (180m²) stanovanjska stavba (83m²);
- 1349 – zelenica (204 m²).

Prav tako je zavedeno, da na nepremičninah ni plomb.

4.3 Razpis ogleda in zapisnik lokacijskega ogleda

4.3.1 Razpis ogleda

Leta 1996 je vlogi za lokacijsko dokumentacijo, ki je bila osnova za izdajo lokacijskega oziroma gradbenega dovoljenja, sledil lokacijski ogled, ki ga je na podlagi zakona sklical za to pristojen organ, v tem primeru MO NM.

Na lokacijski ogled so bili med drugim vabljeni tudi:

- Upravna enota Novo mesto
- MO NM
- Inšpektorat RS
- ZVNKD Novo mesto
- K.A.B. d. o. o. Novo mesto (podjetje, ki je po naročilu MO izdelovalo lokacijsko dokumentacijo.)

4.3.2 Zapisnik o lokacijskem ogledu

Zapisnik je bil sestavljen 12. 11. 1996 na terenu, ob ogledu nepremičnin št. 1348 in 1349,. Namembnost novega objekta je bila opredeljena kot adaptacija in sprememba namembnosti objekta za turistične apartmaje. Od vabljenih so se ogleda udeležili:

- predstavnik MO Novo mesto,
- predstavnik UE Novo mesto,
- predstavnik inšpektorata RS,
- izdelovalec lokacijske dokumentacije podjetja K.A.B. d. o. o.

Zapisnik opredeljuje zgoraj naštete subjekte javne uprave kot komisijo, pod rubriko ostali prisotni pa sta navedena še lastnik nepremičnin in predstavnik javne službe ZVNKD Novo mesto. Komisija je na ogledu ugotovila, da je veljavna urbanistična dokumentacija, ki ureja območje, kjer leži predlagana gradnja, Prostorskoureditveni plan za mestno jedro (v nadaljevanju PUP) (št. 350-022/91: Skupščinski Dolenjski list, št. 12/91), in sicer 65. člen, kjer je opredeljena spomeniška celota gradu Grm. Komisija je prav tako ugotovila, da obstaja dostop z javne poti, da je na nepremičninah kanalizacija, vodovod in elektrika, da so nepremičnine pod poštnim omrežjem in podobno.

Za nalogo pa so pomembni posebni pogoji in zahteve, ki so bili izraženi na ogledu, in sicer:

- investitorju je naloženo, da mora naročiti geodetsko podlago pri geodetski upravi MO Novo mesto in jo dostaviti Zavodu za družbeno planiranje in urbanistično načrtovanje (ZDPUN);
- prav tako je investitorju naloženo, da mora skleniti pogodbo o izdelavi lokacijske dokumentacije z ZDPUN in plačati avans, določen s pogodbo.

Komisija je tudi navedla javno-upravne organe oziroma službe, od katerih je lastnik dolžan pridobiti potrebna soglasja, to so:

- ZVNKD
- Elektrogospodarstvo
- Novo mesto
- Komunala
- MO Novo mesto
- SKZ (Sklad kmetijskih zemljišč)

4.3.3 Izpolnjevanje postavljenih pogojev s strani lastnika nepremičnin

Lastnik je v skladu s prvo točko zapisnika naročil geodetsko podlago pri geodetski upravi in jo decembra leta 1996 tudi pridobil. Prav tako je sklenil pogodbo o izdelavi lokacijske dokumentacije z ZDPUN (LDPO-0511/96, z dne 10. 6. 1998) in plačal zahtevani avans oziroma celoten znesek, ki je bil določen s pogodbo, prav tako je MO Novo mesto pooblastila podjetje K.A.B. d. o. o. za izdelavo lokacijske dokumentacije. Hkrati pa se je MO Novo mesto v 3. členu omenjene pogodbe zavezala, da bo lokacijska dokumentacija izdelana v skladu z veljavnim zakonom o urejanju naselji in drugih posegov v prostor ter v skladu z veljavnimi prostorskimi, planskimi in izvedbenimi dokumenti MO Novo mesto.

Podjetje K.A.B. d. o. o. je MO NM pooblastila za izdelavo lokacijske dokumentacije za omenjeni nepremičnini, zato je to podjetje tudi vložilo vloge za soglasja, ki so bile potrebne in jih tudi pridobilo, z izjemo soglasja ZVNKD Novo mesto.

4.3.4 Določila PUP-a za mestno jedro

Komisija je na kraju ogleda ugotovila, da se obravnavane nepremičnine nahajajo v območju, ki ga urejuje PUP za mestno jedro (PUP območje, kjer se nahajata omenjeni parceli, opredeljuje kot spomeniško celoto gradu Grm). Za to območje PUP v 65. členu navaja, da zanj veljajo splošne določbe tega odloka, hkrati pa navaja:

- *Da je obvezna razglasitev celotnega kompleksa gradu Grm za kulturni spomenik in naravno znamenitost in da je pred vsakim posegom potrebno dobiti pogoje pristojne spomeniško-varstvene službe.*
- *Da je obvezna pravilna družbenoekonomska in kulturna valorizacija grajskega kompleksa in dalje program revitalizacije in prenove.*
- *Da je obvezna rekonstrukcija in/ali revitalizacija grajskih parkovnih površin.*
(PUP: 65. člen)

V splošnih pogojih PUP-a, je v 8. členu zapisano: »*Da so v celotnem območju urejanja na vseh objektih, ki niso zaščiteni z režimi varovanja, dovoljeni le posegi, ki imajo za cilj prenovo in revitalizacijo urbanistične in stavbne dediščine. Isto velja za območje in objekte*

naravne dediščine.» (PUP: 8. člen) Dalje 8. člen PUP-a na teh območjih dovoljuje naslednje posege:

- *Adaptacije, dozidave in nadomestne gradnje ter dopolnilne gradnje, v kolikor so namenjene izboljšanju in vzpostavljanju novih arhitektonskih in urbanističnih kvalitet območja za opravljanje terciarnih in kvartalnih dejavnosti ter za bivanje, delo in komuniciranje ter preživljanje prostega časa prebivalcev zaposlenih in obiskovalcev celotnega območja.*

4.3.5 Zavrjeno soglasje ZVNKD in vprašanje relevantnosti mnenja pri postopku

Glede na pogoje komisije pri lokacijskem ogledu mora tudi ZVNKD Novo mesto dati soglasje in mnenje k nameravanim posegom na obravnavanem področju. ZVNKD je skladno z zapisnikom pridobil mnenje izdelovalca PUP-a, v katerem le-ta povzema zgoraj omenjene relevantne točke PUP-a in predlaga, *»da naj MO Novo mesto v sodelovanju z državno upravo (ministrstvo za kulturo) nemudoma naroči strokovni elaborat, kakšnega zahteva PUP (65. člen) in naj pri tem preuči možnosti vključitve oziroma modifikacije predlaganega programa.*» (Mušič: 1996)

ZVNKD Novo mesto pa je soglasje za poseg zavrnil z obrazložitvijo: *»Do izdelave ureditvenega načrta za grajski kompleks Grma naš zavod zavrača izdajo soglasij za posamezne posege v obravnavani prostor.*» (ZVNKD: NM-106/96-MS) ZVNKD prav tako navaja, da je *»grajski kompleks na Grmu tako po spomeniški kakor tudi po urbanistični valorizaciji takšna kvaliteta za Novo mesto, ki potrebuje posebno prostorsko in razvojno obravnavo.*» (ZVNKD: NM-106/96-MS) Tu pa se ZVNKD poleg PUP-a sklicuje na Odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti in nepremičnih kulturnih in zgodovinskih spomenikov v občini Novo mesto, URL. RS št. 38/92 (v nadaljevanju Odlok o NZNKZS NM).

4.3.5.1 Relevantnost odloka o NZNKZS NM pri obravnavanih nepremičninah

Odlok o NZNKZS NM, ki je bil sprejet na skupščini občine Novo mesto na seji zborov leta 1992, in sicer na podlagi zakona o naravni in kulturni dediščini ter ostalih pravnih aktov. S tem odlokom je takratna skupščina občine Novo mesto razglasila za naravne znamenitosti ter

nepremične kulturne in zgodovinske spomenike dele narave in nepremične kulturne dediščine, njihove pritikline ter varovana območja okoli njih, ki imajo posebno kulturno, znanstveno, zgodovinsko, estetsko, krajinsko, oblikovno ali ekološko vrednost. (1. člen odloka NZNKZS NM)

Iz zapisanega sledi, da naj bi bil za obravnavane nepremičnine relevanten tudi pričujoči odlok, saj se javna služba ZVNKD Novo mesto v zavrnjenem soglasju sklicuje tudi nanj. V samem odloku je razvid (seznam), kjer so navedene znamenitosti in spomeniki, v 2. členu odloka je zapisano, da je ta razvid sestavni del odloka. Razvid je sestavljen iz zaporedne številke, imena naselja, kjer se spomenik nahaja, imena znamenitosti, katastrske občine, navedena je parcelna številka, številka zaporednega katastrskega vložka in ime lastnika oziroma imetnika uporabe. Kljub dokaj natančnim podatkom, pa v razvidu ni parcelnih števil, katere so predmet naloge, prav tako obravnavane parcelne številke ne sodijo v nobeno področje oziroma zaščiteno območje, ki so prav tako navedena v odloku.

V potrditev domnevi, da je pričujoč odlok irelevanten za obravnavane nepremičnine, govori tudi dejstvo, da za obravnavani nepremičnini niso izdelane strokovne podlage za sprejem odloka. V 3. členu odloka o NZNKZS NM je namreč zapisano:

Natančna oznaka s tem odlokom razglašeni naravnih znamenitosti ter nepremičnih kulturnih in zgodovinskih spomenikov, lastnosti, ki utemeljujejo razglasitev, režimi varstva, posamezne omejitve in prepovedi ter razvojne usmeritve so navedene v strokovnih osnovah za razglasitev naravnih znamenitosti ter kulturnih in zgodovinskih spomenikov, ZVNKD, Novo mesto, oktober 1991.

Na podlagi javnosti dostopnih informacij do teh strokovnih podlag nisem uspel priti, organ na mojo vlogo po strokovnih podlagah, ki bi opredeljevale obravnavani parceli, ni odgovoril oziroma je v odgovor posredoval strokovne podlage iz julija 1992, čeprav v odloku piše, da so bile narejene oktobra 1991, posredovane podlage pa so opredeljevale status sosednjih parcel.

Pri analizi odloka pa se kaže še eno dejstvo, ki negira sklicevanje ZVNKD Novo mesto na odlok o NZNKZS NM, in sicer 9. člen omenjenega odloka, ki pravi, »da občinski upravni organ, pristojen za premoženjske zadeve poda predlog za vpis znamenitosti in spomenikov v zemljiško knjigo v šestih mesecih po uveljavitvi odloka«. Glede na že ugotovljeno, pa v

zemljiškoknjžnem izpisu za obravnavani parceli ni nobene zaznambe, ki bi pričala o tem, da so te nepremičnine zaščitene.

Prav tako 10. člen že omenjenega odloka govori o tem, *»da mora občinski upravni organ, pristojen za kulturo, po uveljavitvi odloka izdati odločbe imetnikom znamenitosti in spomenikov in jih tako seznaniti z režimi varstva, s posameznimi omejitvami in prepovedmi ter razvojnimi usmeritvami glede spomenikov in znamenitosti.«* (10. člen odloka o NZNKZS) Odločbe za zaščitene objekte niso bile izdane.

Iz vsega napisanega sledi ugotovitev, da se nepremičnine ne nahajajo v spisku zaščiteneh spomenikov, saj za njih ni strokovnih podlag, prav tako ni vpisane zaznambe v zemljiški knjigi in prav tako za njih ni bila izdana odločba skladno z 10. členom odloka o NZNKZS.

So pa nepremičnine vrisane v zaščiteno območje in sicer na preglednih katastrskih načrtih, skladno s 4. členom odloka o NZNKZS, kjer je še zavedeno, da je ta pregledna karta sestavni del odloka. Kljub temu, pa zakon o naravni in kulturni dediščini iz leta 1981, katerega 18. člen je pravna osnova za sprejetje občinskega odloka o NZNKZS, pojma »območje« sploh ne pozna. Tako pridem do sklepa, da je karta oziroma katastrski načrt irelevanten za odlok o NZNKZS.

4.4 Zavrjnena odločba UE Novo mesto in pritožba na prvi stopnji

Pooblaščenec oziroma izdelovalec lokacijske dokumentacije K.A.B. d. o. o. je leta 1998 izdelal dokumentacijo, skladno z zakonodajo (glej prilogo). Dokumentacijo pa je podpisal takratni župan MO NM. Kljub zagotovilom pooblaščenega podjetja – izdelovalca lokacijske dokumentacije in ustreznih občinskih služb, je UE Novo mesto z odločbo št. 351-03-252/98 lokacijsko dokumentacijo za adaptacijo in spremembo namembnosti objekta za turistične apartmaje zavrnila z obrazložitvijo, da se obravnavana lokacija nahaja v območju historičnega mestnega jedra, ki je razglašeno za kulturni spomenik (odlok o NZNKZS). UE NM prav tako navaja 48. člen PUP-a, ki navaja, *»da je potrebno za vse posege v z odlokom zaščitene spomenike oziroma njihovo neposredno soseščino obvezna pridobitev pogojev in soglasij pristojne službe za varstvo naravne in kulturne dediščine.«* Vendar PUP ne definira neposredne soseščine, prav tako že ugotovljeno, nepremičnine niso spomeniško zaščitene. UE pa je tudi spregledala, da ZVNKD ni zavrnil soglasja za adaptacijo in spremembo

namembnosti objekta za turistične apartmaje, temveč za spremembo namembnosti obstoječega in izgradnjo novega objekta za turistične apartmaje. Soglasja za adaptacijo ZVNKD NM ni zavrnil.

Pravni pouk odločbe št. 351-03-252/98 pravi, da je zoper odločbo dovoljena pritožba na ministrstvo za okolje in prostor, lastnik nepremičnin se je na omenjeno odločbo pritožil. Ministrstvo za okolje in prostor je 16. 3. 1999 odločilo, da se pritožba zoper odločbo UE Novo mesto zavrne kot neutemeljeno. Med drugim ministrstvo v obrazložitvi navaja, da je po 1. točki 65. člena PUP-a obvezna razglasitev celotnega kompleksa gradu Grm za kulturni spomenik in naravno znamenitost in navaja, »da je pred vsakim posegom potrebno dobiti pogoje pristojne spomeniško-varstvene ustanove.« (Odločba: št. 35002/728/98-MZ)

Nadalje ministrstvo navaja:

da je z odlokom o NZNKZS v občini Novo mesto obravnavani grad [ki se nahaja v bližini obravnavanih parcel] razglašen za kulturni spomenik, v zvrsti 221-gradovi, zap. št. 007. Na podlagi 5. člena cit. odloka sme lastnik oziroma imetnik pravice upravljanja naravne znamenitosti, kulturnega in zgodovinskega spomenika opravljati posege na znamenitostih in spomenikih le v sporazumu z ZVNKD Novo mesto, v skladu z njegovimi mnenji in strokovnimi smernicami ter izvajalci, s katerimi se zavod strinja. (odločba: št. 35002/728/98-MZ)

Ministrstvo je glede na zapisano spregledalo, da obravnavani parceli nimata ničesar skupnega s samim gradom, ki je nesporno kulturni spomenik. V nadaljevanju ministrstvo zapiše, da so z zgoraj citiranimi predpisi posegi na obravnavanem področju na spomenikih sicer možni, vendar le v soglasju ZVNKD Novo mesto, kot že ugotovljeno, je odlok, ki ga navaja ministrstvo za obravnavani parceli, irelevanten, prav tako ministrstvo ne specificira območja, temveč le grad. Zoper odločbo ministrstva ni pritožbe po redni upravni poti, temveč je dovoljen upravni spor z vložitvijo tožbe na upravno sodišče RS v Ljubljani. Lastnik se je odločil za ta korak in sprožil upravni spor.

4.5 Odločitev upravnega in vrhovnega sodišča

Upravno sodišče je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo. Med drugim se sklicuje na 204. člen zakona o upravnem postopku, ki pravi, *»da se v primeru, če je v zakonu ali predpisu, ki temelji na zakonu, določeno, da odloča en organ s soglasjem drugega organa, izda odločba potem, ko da drugi organ soglasje.«*

Nadalje upravno sodišče navaja, da v zadevi ni sporno, da je bil grad Grm razglašen za kulturni spomenik z odlokom o NZNKZS v občini Novo mesto, kot tudi, da je po 5. členu navedenega odloka dovoljeno opravljati posege na znamenitostih in spomenikih le v sporazumu z ZVNKD Novo mesto, v skladu z njegovimi mnenji in strokovnimi smernicami. Iz zapisanega sledi ugotovitev, da je upravno sodišče preverjalo postopek, od pritožbe oziroma od izdaje odločbe upravne enote, ni pa preverjalo dejanskega stanja, tako še vedno ne razlikuje gradu Grm in obravnavanih parcel, ne ugotovi pomembnega dejstva, da odlok o NZNKZS obravnavanih parcel pravzaprav sploh ne omenja. V konkretnem primeru gre za preverjanje materialnega prava.

Lastnik je izkoristil tudi možnost pritožbe na sodbo upravnega sodišča in se pritožil na vrhovno sodišče v Ljubljani, ki je potrdilo sodbo upravnega sodišča in s tem odločitev upravne enote Novo mesto, ki je zavrnila izdajo lokacijske dokumentacije. Ker je tudi vrhovno sodišče preverjalo zadevo zgolj postopkovno, je bila odločitev sodišča pričakovana. Glede na sodbo vrhovnega sodišča ni možna nadaljnja pritožba, zato je mogoče šteti zadevo za končano.

S tem je postopek končan, ostaja le še pritožba oziroma pobuda ustavnemu sodišču, da preveri ustavnost oziroma zakonitost obravnavanega odloka. Lastnik nepremičnin se za ta korak ni odločil.

5 ANALIZA AKTIVNOSTI LASTNIKA PO LETU 2003 IN NOV POSTOPEK ZA PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA

Lastnik je nadaljeval aktivnosti za pridobitev gradbenega dovoljenja in sicer iz več razlogov:

1. Na t. i. območju gradu Grm so vseskozi od leta 1994 do leta 2002 potekala gradbena dela in spremembe namembnosti prostora, vsa izvedena dela so potekala pod vodstvom Zavoda za varstvo kulturne dediščine (v devedesetih letih prejšnjega stoletja se javna služba zavoda za varstvo naravne in kulturne dediščine s sklepom vlade razdeli na dve službi in sicer na zavod za varovanje naravne in zavod za varstvo kulturne dediščine). Po podatkih ministrstva za kulturo je javna služba ZVKD Novo mesto (preko proračuna RS in MO NM) v letih od 1995 do 2001 vložila v grad in njegovo okolico 116.000.000 sit. V tem času se je bistveno spremenila namembnost gradu in nekaterih spremljajočih objektov oziroma površin. Predvsem pa je zanimivo dejstvo, da je ZVKD oziroma lastnik gradu Holding IMV (ZVKD NM je bil v tem času najemnik prostora) od UE Novo mesto pridobil ustrezno gradbeno in kasneje uporabno dovoljenje za posege.

Gradbeno dovoljenje za adaptacijo dela pritličja gradu, ki ga je pridobil Holding IMV nosi datum 25. 9. 1996, lokacijski ogled za obravnavani nepremičnini pa je bil 12. 11. 1996, to je dober mesec po že izdanem omenjenem gradbenem dovoljenju. Sklepam lahko, da je ZVKD Novo mesto izdal soglasje Holding IMV-ju za posege v gradu in to kljub temu da ni bil izdelan ureditveni načrt za grajski kompleks Grma. Za obravnavani parceli pa je ZVKD Novo mesto soglasje za gradbeno dovoljenje zavrnil z obrazložitvijo, da *»do izdelave ureditvenega načrta za grajski kompleks Grma naš zavod zavrača izdajo soglasij za posamezne posege v obravnavani prostor.«* (ZVNKD: NM-106/96-MS) Menim, da je izdaja pozitivnega soglasja enemu lastniku nepremičnin, drugemu pa ne, kljub temu, da za oba velja ista zakonodaja, diskriminatorna in s strani javne uprave težko upravičljiva.

2. UE Novo mesto je leta 2005 izdala Holding IMV-ju uporabno dovoljenje, ki temelji na gradbenem dovoljenju iz leta 1996, kar pomeni da se je UE Novo mesto držala 204. člena zakona o upravnem postopku, ki pravi, da se v primeru, da je v zakonu ali

predpisu, ki temelji na zakonu, določeno, da odloča en organ s soglasjem drugega organa, izda odločba potem, ko da drugi organ soglasje. V konkretnem primeru je bilo s strani ZVNKD Novo mesto soglasje za gradbene posege izdano.

3. S strani ZVVKD Novo mesto je bilo na področju gradu Grm in v njegovi okolici izvedenih več posegov, za katere omenjena služba oziroma lastnik nepremičnin nima ustreznih dokumentov in dovoljenj. V zemljiškoknjižnem izpisku je na parcelni št. 1336, k. o. Kandija še vedno zavedeno parkirišče, čeprav ga tam ni več. Prav tako kopija katastra označuje na parcelni št. 1340/2 manjšo zgradbo, ki pa je bila v letih od 1994 do 2000 porušena.
4. Na zaščitenem območju drevoreda oziroma grajskega parka (reg. št. dediščine: NAZ 5538 0060003) pa so bile pred dobrim letom postavljene betonske klopi.

Na podlagi vsega navedenega oziroma vseh gradbenih del, ki so se vršila na omenjenem območju lastnik nepremičnin vztraja, da bi tudi njemu UE Novo mesto morala izdati dovoljenje za gradnjo oziroma adaptacijo. Glede na dejstvo, da so se pritožbeni postopki končali leta 2003, je lastnik, na podlagi posegov na obravnavanem področju pričel z novim postopkom pridobitve gradbenega dovoljenja.

V tem času, torej od leta 1996 do 2003 se je zakonodaja na področju urejanja prostora nekoliko spremenila. Institut lokacijske dokumentacije je zamenjala t. i. lokacijska informacija (80. člen ZUPR- 1), kjer je jasno navedeno:

- da je za izdajo lokacijske informacije pristojen občinski upravni organ;
- da lokacijska informacija vsebuje podatke o namenski rabi prostora;
- da lokacijska informacija določa lokacijske in druge pogoje, kot jih določajo občinski izvedbeni prostorski akti, ki veljajo na določenem področju;
- da lokacijska informacija med drugim tudi navaja podatke o tem, ali se v bodoče na prostoru, ki ga informacija zadeva, pripravljajo spremembe prostorskega akta;
- da ima lokacijska informacija značaj potrdila iz uradne evidence.

Lokacijska informacija služi kot osnovno potrdilo o pravnem stanju zemljišča, zato je osnoven dokument, ki ga lastnik mora pridobiti, da lahko prične s postopkom pridobitve gradbenega dovoljenja.

5.1 Lokacijska informacija za parcelni št. 1348 in 1349 obe k. o. Kandija

Osnoven in hkrati edini podatek, poleg podatka za kakšen namen je lokacijska informacija prosilcu potrebna, ki ga je potrebno navesti na vlogo za izdajo, je parcelna številka. Lastnik je tako leta 2004 pridobil redni izpisek iz zemljiške knjige, ki se od izpiska leta 1994 ni, razen po datumu, v ničemer razlikoval.

Lokacijska informacija je lastniku postregla z naslednjimi pogoji projektiranja:

- *za obravnavani parceli velja 65. člen PUP-a (glej točko 3.3.4);*
- *da se pripravlja program priprave za izdelavo ureditvenega načrta , ki naj bi se začel v letu 2004;*
- *da območje obravnava odlok o NZNKZS in da brez soglasja ZVKD Novo mesto na omenjenih parcelah ni možna ne adaptacija ne rekonstrukcija in ne novogradnja. (L. I. MO NM: št. 350-06-344/2004-1902)*

Lastnik je organ z dopisom opozoril na napako v uradni evidenci, in sicer, da odlok o NZNKZS ne zadeva obravnavanih parcel. Organ na opozorilo ni odgovoril, prav tako ni popravil javne evidence, kar je razvidno iz lokacijske informacije, ki je bila izdana 5. 1. 2006. (L.I. MO NM: št. 350-06-3141/2005-1905)

5.2 Kulturno-varstveni pogoji ZVKD Novo mesto

Lastnik je, v izogib nadaljnjim postopkovnim problemom, na ZVKD Novo mesto, na podlagi ZGO-1 (zakon o graditvi objektov-1) naslovil vlogo za pridobitvi kulturno-varstvenih pogojev za obravnavani parceli, sam projekt oziroma želje lastnika se niso spremenile, tako je ZVKD Novo mesto dobil vlogo za namembnost nadomestne gradnje, dopolnilne gradnje ter adaptacije obstoječih objektov, k vlogi so bile priložene skice idejnega projekta iz leta 1998. ZVKD Novo mesto je lastniku postavil pogoje v petih točkah in sicer:

- *da so dovoljeni le posegi, ki imajo za cilj prenovo in revitalizacijo dediščine (skladno z 8. členom PUP-a);*
- *da so na objektih in območjih dediščine dovoljeni posegi: obnova, sanacija in adaptacija obstoječega (v skladu z 9. členom PUP-a), kar pomeni, da novogradnje, prizidki in nadomestne gradnje niso možni;*
- *da varovanim objektom in objektom dediščine ni dovoljeno spreminjati oblike;*
- *da novi oblikovalski posegi na varovanih objektih in območjih dediščine niso dovoljeni in podobno. (kult. var. pogoji. ZVKD NM: št. NM-106/96-MS)*

Skupno vsem petim točkam je dejstvo, da ZVKD vseskozi obravnavani parceli obravnava kot kulturno dediščino, kar pa parceli nista, kar je bilo ugotovljeno v točki 3.3.5.1. Sledi, da so kulturno varstveni pogoji za obravnavani parceli, irelevantni.

Kljub temu so pogoji ZVKD NM nekoliko dvoumni, 8. člen PUP-a namreč govori o spomeniško nezaščitenih stavbah (glej razdelek 3.3.5), kar pa je v nasprotju z 9. členom PUP-a, ki govori o spomeniško zaščitenih objektih. Sklepam, da so pogoji za lastnika nejasni in močno dvoumni.

6 SKLEP IN POTRDITEV HIPOTEZE

6.1 Sklep št. 1 – ZVKD Novo mesto kot strokovna javna služba

Že iz same definicije javne službe je mogoče razbrati, da gre za službo, ki jo je ustanovila država z nekim določenim namenom. Vsekakor spomeniškovarstvena služba za Slovenijo in njeno nacionalno identiteto ni primerljiva z javno službo komunale ali katero od podobnih služb. V primeru ZVKD gre za poslanstvo, ohranjanje naše premične in nepremične kulturne dediščine, ki je nenazadnje osnova neke kulture in s tem posledično naroda kot takega.

Čas, v katerem živimo, je do tovrstnih služb neizprosen, vse prevečkrat slišimo o vladavini kapitala, o nespoštovanju kulturne identitete, o neizprosni prostorski bitki, v smislu zazidljivih parcel, ki nemalokrat posegajo prav na področja, ki so tako ali drugače zaščiteni. Kljub vsemu, pa menim, so to le floskule zadnjih nekaj let, če se ozremo po različnih slovenskih pokrajinah dokaj hitro ugotovimo, da je ogromno področji kulturno uničenih – tu mislim na večkrat popačeno krajinsko podobo mest in predvsem podeželja. Krivci za to so predvsem ljudje in država, ki je v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja le pasivno opazovala gradnje novih zidanic po pobočjih ter podiranje starih in podobno. Posledice takšnega poseganja v prostor so trajne in neizbrisne. Med ljudmi krožijo podatki, da je več kot 70 % vseh zidanic narejenih nelegalno, torej brez lokacijske in gradbene dokumentacije. Tako bi težko opravičili trditve, da so danes posegi v prostor le produkt neke kapitalske vojne.

Nenazadnje lahko zgoraj napisano preslikamo na primer naselja Grm, kjer se nahajata nepremičnini, obravnavani v tej nalogi. Na vzhodni stani kompleksa Grm se je v povojnih letih močno razvila industrija motornih vozil IMV, na celotni južni strani kompleksa se prav tako razprostira kompleks nekdanje tovarne ADRIA, danes Renault, še leta 2000 so bili končani zadnji posegi s strani Renaulta. Celotna vzhodna stran kompleksa pa meji na naselje Grm (pred naseljem so bile tam grajske njive in pašniki), kjer so urbanisti v povojnem času predvideli večjo stanovanjsko sosebo z individualnimi hišami. Lahko torej ugotovimo, da se kompleks gradu Grm nahaja na meji med industrijsko cono Renault in naseljem Grm.

Iz ugotovljenega sledi, da ni razlogov za restriktivno zaščito samega območja gradu Grm, ker je skozi leta že izgubilo svojo veljavo (nezanemarljivo je tudi dejstvo, da na gradu ni komunalnih vodov, prav tako ni urejenih pločnikov do samega kompleksa Grm in podobno).

ZVKD ima v svojih s starani države predpisanih pravnih podlagah zelo jasno zapisano, da se zavzema za ohranjanje kulturne in krajinske dediščine. Ugotavljam, da so njihove pristojnosti sicer velike, vendar kmalu trčimo ob steno v smislu financiranja. Ni dovolj, da so določeni objekti zaščiteni, če pa v istem času propadajo in izgubljajo svojo identiteto. ZVKD Slovenije namreč nima sredstev, da bi lastnikom pomagali pri strokovni obnovi objektov, jasno pa je, da lastniki težijo k cenejši varianti obnove, kar pa je ponavadi v nasprotju z zahtevami ZVKD-ja (stroški obnove po starih metodah so praviloma bistveno dražji in dolgotrajnejši).

Menim, da je v tem segmentu velik vakuum. Država bi se nenazadnje morala odločiti in nameniti določena sredstva za obnovo pomembnejših kulturnih spomenikov, vse ostale pa bi morala manj strogo ščititi oziroma prisluhniti lastnikom in v duhu sodelovanja pomagati pri obnovi.

6.1.1 Sodelovanje ZVKD Novo mesto in MO Novo mesto

Ob analizi odlokov in drugih dokumentov, ki se neposredni tičejo ZVKD Novo mesto pa sem naletel na še eno zanimivost. Težko je namreč razumeti, da ZVKD Novo mesto, kot javna služba in organ državne uprave ni pozval oziroma opozoril MO NM, da odlok o NZNKZS v občini NM občina ni izpeljala do konca, oziroma, da so v omenjenem odloku določene nepravilnosti. Ugotovil sem, da so na nekaterih nepremičninah, ki so v razvidu odloka kot zaščitene, zaznambe v zemljiški knjigi (primer hiše št. Breg 15), nekatere nepremičnine pa so brez zaznambe (primer hiša št. Breg 10). Obe hiši pa se nahajata ena poleg druge.

ZVKD NM od leta 1992, odkar je bil odlok sprejet, uporablja omenjeni odlok pri svojem delu. Prav tako je MO NM ob oblikovanju lokacijskih informacij upoštevala odlok kot pravno podlago, za določanje statusa parcel. Menim, da je v tem primeru bistveno poenotenje zavezujočih predpisov tako ZVKD NM kot MO NM.

6.2 Sklep št. 2, vloga UE pri postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja

Nekoliko poenostavljeno povedano je UE tisti organ, ki izda gradbeno dovoljenje. V samem postopku je prav tako UE tista, ki preveri vse merodajne prostorske akte in soglasja in na podlagi zbrane dokumentacije ter projekta ob koncu postopka izda gradbeno dovoljenje (podrobnejši opis postopka je naveden v zakonu o graditvi objektov, ki pa je neposredno vezan na zakon o upravnem postopku, glej tudi tretje poglavje).

V obravnavanem primeru je UE postopek s sodbo vrhovnega sodišča končala, kar je pričakovano. Vendar je tu potrebno poudariti, da je tako upravno kakor kasneje vrhovno sodišče odločalo o procesni zadevi ne pa o materialnem pravu (glej razdelek 3.2), kar pomeni, da je UE v samem postopku reagirala povsem pravilno, samega materialnega postopka oziroma materialnega prava pa ni procesiral nihče. Tukaj se tudi pojavi vprašanje 8. člena ZUP-a, ki je povsem jasen glede pristojnosti organa. Menim, da UE NM ni speljala postopka skladno z 8. členom ZUP-a, saj v času postopka ni prišlo do preverjanja dejanskega stanja, ki ga je dokazovala lokacijska dokumentacija.

Lastnik se je ponovno obrnil na UE, še preden je pričel z novim postopkom leta 2005 in sicer s kulturno-varstvenimi pogoji ZVKD NM in jo prosil za mnenje, ob tem je UE seznanil z dejstvom, da je, po njegovem mnenju odlok o NZNKZS za njegove nepremičnine irelevanten, kar posledično pomeni, da je tudi lokacijska informacija napačna. Odgovor UE se je glasil, *»da UE nima pristojnosti za pozivanje oziroma opozarjanje ZVKD-ja Novo mesto, da naj upošteva veljavno zakonodajo, v kolikor ne gre za objekte državnega pomena«* (dopis št. 351-359/2006-2), med drugim omenjeni dopis navaja, da je ZVKD NM samostojna pravna oseba, ki je bila ustanovljena s sklepom vlade RS (glej razdelek 2.1.4.1).

Ob vsem napisanem ugotavljam, da je UE v svojem delovanju dokaj toga. Menim namreč, da je UE, v kolikor je opozorjena na nepravilnosti v delovanju javne službe oziroma organa, dolžna ta organ vsaj opozoriti na napake. Iz zapisanega torej sledi, da je UE Novo mesto v celotnem postopku procesualno ravnala pravilno, saj je izhajala iz veljavne zakonodaje in tudi terjala soglasja v skladu z zakonom. Ob tem je treba poudariti, da je osnovno orodje UE ZUP, ki pa ne predvideva preverjanja postopkov pri sprejemanju zakonodaje, ki je kasneje merodajna pri delu UE. Nenazadnje 12. člen ZUP-a pravi, *»da organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih*

predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.«

6.3. Sklep št. 3, vloga MO NM pri postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja

Ključno vlogo ima pri postopku pridobivanja lokacijske oziroma gradbene dokumentacije MO Novo mesto, ki je z lastnikom že leta 1998 sklenila pogodbo o izdelavi lokacijske dokumentacije, ki bi bila temelj za izdajo gradbene dokumentacije. Pri pogodbi je v tretjem členu zapisano, da se MO NM obvezuje, da bo lokacijsko dokumentacijo izdelala v skladu z zakoni in predpisi. Pri tem ni zanemarljivo dejstvo, da je negativno soglasje takratnega ZVNKD Novo mesto datirano z dne 27.11. 1996, kar je kar dve leti pred podpisom pogodbe z lastnikom nepremičnin. Sklepam, da je MO NM že imela negativno soglasje ZVNDN NM, ki ga je ta organ izdal po lokacijskem ogledu leta 1996 v tem primeru, je MO NM lastnika zavedla.

Prav tako je pri MO NM sporen podpis župana na lokacijski dokumentaciji, ki pomeni nesporno pravilno in zakonsko utemeljeno izdelano dokumentacijo.

Dejstvo je, da je lastnik poravnal vse obveznosti, izhajajoče iz sklenjene pogodbe (glej razdelek 3.3.3), tako materialne kakor tudi finančne.

Menim, da je bil lastnik iz strani MO NM zaveden, kar pa je v nasprotju s kodeksi delovanj javne uprave in načeli verovanja v delovanje javne uprave. Lastniku za postopek, ki se je končal leta 2003, preostane le tožba organa (v tem primeru MO), skladno z zadnjim členom pogodbe.

Pri postopku, ki ga je lastnik pričel po letu 2003 pa je omembe vreden molk organa (MO NM), ki je za odgovor na dopis lastnika nepremičnin potreboval kar 15 mesecev. Prav tako MO NM ni odgovorila na lastnikovo opozorilo o napaki v javni evidenci (lokacijska informacija). Zakon o graditvi objektov v 52. členu govori o možnosti odškodnine zaradi zaupanja v lokacijsko informacijo, vendar je člen zelo jasen in navaja primer kdaj lahko oškodovanec od organa zahteva povrnitev odškodnine. In sicer le v primeru, če se spremenijo prostorski plani, nikjer ni omenjena možnost odškodnine, če je lok. informacija napačna. Menim, da je tu ZGD nekoliko pomanjkljiv.

Lokacijska informacija iz leta 2004 (razdelek 4.1) omenja pričetek priprave ureditvenega načrta predvidoma v letu 2004, ta pa letos, štiri leta kasneje, še ni izdelan.

6.4 Sklepne misli in alternativne rešitve

Menim, da se javna uprava v konkretnem primeru ni pokazala v najboljši luči. Ob vseh teh ugotovitvah sem prepričan, da je 13 let dolg postopek (od nakupa leta 1994 do 2007) za stranko v javni upravi neupravičeno dolg. Glede na to, da se vsi vodje in direktorji obravnavanih javno-upravnih organov poznajo in sodelujejo med seboj že vrsto let, je pričujoči primer še toliko bolj zanimiv in v nebo vpijoč v smislu učinkovitosti celotnega javnega sektorja.

Lastniku pravzaprav ne preostane drugega, kakor da objekte zapusti. Njihova uporaba mu je namreč onemogočena.

Ena izmed alternativnih rešitev je vsekakor civilna tožba proti MO NM, ker ni izpolnila svojih pogodbenih obveznosti, druga rešitev pa je vloga za odškodnino, ki se v nepravdnem postopku vloži na državno pravobranilstvo oziroma na MO NM, in sicer v smislu 52. člena zakona o varovanju kulturne dediščine, ki pravi, *»da je lastnik spomenika upravičen do odškodnine, če se mu zaradi varstvenega režima poslabšajo pogoji za gospodarsko izkoriščanje spomenika in tega ni mogoče nadomestiti z drugo dejavnostjo v okviru varstvenega režima.«*

Verjetno bo lastnik sprožil odškodninski postopek, saj je zgoraj citiran člen zakona o spomeniškem varstvu zelo jasen. Analiza, predstavljena v tej nalogi, je jasno pokazala, da je krivda za zastoj in komplikacije prav v delovanju oziroma v neusklajenosti delovanja obravnavanih javno upravnih subjektov.

Lastnik objektov je leta 2007 pričel nov postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar pomeni, da ga je uprava v najširšem možnem pomenu prisilila k upoštevanju odloka, ki, kakor je pokazala analiza v pričujoči diplomski nalogi, ne velja oziroma je njegova veljavnost močno vprašljiva.

S strani države oziroma ZVKD Novo mesto in MO NM pa je rešitev možna le z novim odlokom, ki bi odpravil pomanjkljivosti odloka iz leta 1992, v tem, novem odloku bi morala

občina jasno opredeliti zaščiteni področja, pridobiti ustrezne kulturnovarstvene smernice in obrazložitve ter nenazadnje speljati celoten postopek odloka od priprave do izdaje odločb lastnikom nepremičnin in vpisa zaznambe o zaščiti v zemljiško knjigo.

Glede na vse ugotovitve in sklepe, ki so bili izpeljani in dokazani v diplomski nalogi, lahko z gotovostjo zapišem, da so v primeru postopka pridobitve gradbenega dovoljenja okviri upravnega postopka, predvidenega za postopek izdaje gradbenega dovoljenja, preozki. Ob postopku za izdajo gradbenega dovoljenja so se prepletale težave postopka sprejemanja odloka, kjer so bile vpletene dve strani, nobena od njiju pa ni svojega dela opravila skladno z zakonodajo. Obravnavani primer tako nazorno kaže na težave, ki jih ima tako država, oziroma uprava, kakor tudi posamezniki, in to zato, ker se uprava ni držala predpisanih tako materialnih, predvsem načela materialne resnice, kakor tudi postopkovnih pravil.

1. odstavek 8. člena ZUP jasno pravi, da je treba v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo (Grafenauer 2001: 39). Avtor nadalje pojasni, da »*Materialna resnica pomeni skladnost ugotovljenih in stvarnih (dejanskih) dejstev – zahteva torej, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju stvari.*« (Grafenauer 2001:39). V obravnavanem primeru je tako jasno dokazano, da uprava ni zadostila enemu osnovnih predpostavk upravljanja, to je, ugotovitev dejanskega stanja materije oziroma stvari o kateri je odločala.

7 LITERATURA

- Androjna, Vilko (1992): *Upravni postopek in upravni spor*. 13–16. Ljubljana: Časopisni zavod uradni list RS.
- Breznik, Janez; Štucin, Zdenka; Marflak, Jonika (2001): *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. 13-70, Ljubljana: GV založba.
- Brezovšek, Marjan; Črnec, Damir (2007): *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. 212-236, Ljubljana: FDV
- Bregar, Tamara (2003): *Upravljanje človeških virov kot orodje za dvig kakovosti v javni upravi*. Diplomsko delo, Ljubljana: FDV
- Cane, Peter (2004): *Administrative law*. Oxford University Press Inc. 228-235. New York.
- Cijan, Rafael (1999): *Temeljna načela in osnovni instituti zakona o splošnem upravnem postopku*. Maribor. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Cijan, Refael; Grafenauer Božo (1993): *Visoka pravna šola*. Maribor 17.
- Čebulj, Janez. Premzl Vilibald. Brus, Štritof, Mojca (2005). *Zakon o urejanju prostora s komentarjem*. Ljubljana: GV založba.
- Duhovnik, Janez. Breznik, Janez (2005). *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV založba
- Harris, Cyril M. (2005). *Dictionary of architecture & construction*. 148. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Jerovšek, Tone; Kovač Polonca: *Posebni upravni postopki*. 30. Ljubljana: Fakulteta za upravo
- Pavčnik, Marjan (2001): *Teorija prava*. 83–88, 455. Ljubljana. Cankarjeva založba.
- Powell, Keneth (2007): *New London architecture 2*. 46,47. London. Merell London-New York.
- Rakočevič, Slobodan (1994): *Časopisni zavod uradni list RS*. 57, 60–66. Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. 135-138. Ljubljana: Višja upravna šola Edvarda Kardelja v Ljubljani ddu univerzum.
- *Ustava Republike Slovenije* (1991): Mladinska knjiga, 2005. Ljubljana, 46–47.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave – pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV
- Žurga, Gordana (2004): *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: FVD

INTERNETNI VIRI;

- *Zakon o zemljiški knjigi*. Uradni list RS 58/2003. Dosegljivo na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2857> (15. november 2007).
- *Zakon o varstvu kulturne dediščine*. Ur. l. RS, 7/99,110/02, 126/03. Dosegljivo na <http://www.slonep.net/subareas.html?lev0=1&lev1=5&lev2=51&lev3=2231> (15. november 2007).
- *Zakon o urejanju prostora*. Uradni list RS 110/2002. Dosegljivo na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002110&stevilka=5386> (16. november 2007).
- *Register nepremične kulturne dediščine*. Dosegljivo na <http://rkd.situla.org/> (1. november 2007).

OSTALI VIRI;

- *Dopis ZVKD Slovenije-območna enota Novo mesto št. SPD-424/2004-DB*. ZVKD Novo mesto. Novo mesto, 16. 7. 2004.
- Dolenjski list, št. 23, str. 20, 9. 6. 1994, Novo mesto.
- Delo, 10. 6. 1994, str. 16.
- Dnevnik, priloga Moj dom, 17.9.2008, str. 34, 35
- *Dopis ZVKD Novo mesto, št. NM-106/96-MS*. 14. 2. 2006, Novo mesto.
- *Dopis UE Novo mesto, št. 351-359/2006-2*. 10. 5. 2006, Novo mesto.
- *Gradbeno dovoljenje št. 351-0-162/96*. UE Novo mesto. Novo mesto 25. 9. 1996.
- *Lokacijska informacija št. 350-06-3141/2005-1905*. MO Novo mesto, oddelek za prostor. Novo mesto, 5. 1. 2006.
- *Lokacijska informacija št. 350-06-344/2004-1902*. MO Novo mesto, oddelek za prostorsko planiranje. 13. 4. 2004, Novo mesto.
- Mušič, Vladimir Braco: *Strokovno mnenje o predlogu izgradnje apartmajev pri gradu Grm*. 29. 11. 1996, Ljubljana.
- *Odločba št. 35002/728/98-MZ*. Min. za okolje in prostor. 16. 3. 1999, Ljubljana.
- *Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje mestnega jedra Novega mesta, št. 350-022/91*. Skupčinski Dolenjski list, št. 12/91.
- *Odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti in nepremičnih kulturnih in zgodovinskih spomenikov v občini Novo mesto*. UL. RS št. 38/1992. 1992, Ljubljana, 2434–2459.

- *Pogodba št. LDPO-0511/96*. MO Novo mesto, oddelek za varstvo okolja in urejanje prostora. 10. 6. 1998, Novo mesto.
- *Redni izpisek iz zemljiške knjige, št. 1659/2004*. Za nepremičnini 1348 in 1349, obe k. o. Kandija. Novo mesto 11. 2. 2004.
- *Sodba v imenu ljudstva. U 724/99-14*. Vrhovno sodišče RS. 8. 10. 2003, Ljubljana.
- *Sodba v imenu ljudstva. U 724/99-10*. Upravno sodišče RS. 15. 11. 2000, Ljubljana.
- *Zemljiškoknjižni izpisek, št. 268/99*, za nepremičnini 1348 in 1349, obe k. o. Kandija. 8. 1. 1999, Novo mesto.
- *Zapisnik o lokacijskem pregledu št. LDPO-511/96*. MO Novo mesto, Sekretariat za varstvo okolja in urejanja prostora – zavod za družbeno planiranje in urbanistično načrtovanje. 12. 11. 1996, Novo mesto.
- *Zakon o naravni in kulturni dediščini*. UL. RS št. 1-13. 1. 1981. 1981, Ljubljana, 16–27.

8 PRILOGE

- Kopija pogodbe št. LDPO-0511/96. MO Novo mesto, oddelek za varstvo okolja in urejanje prostora. 10. 6. 1998, Novo mesto.
- Kopija zapisnika o lokacijskem pregledu št. LDPO-511/96. MO Novo mesto, Sekretariat za varstvo okolja in urejanja prostora – zavod za družbeno planiranje in urbanistično načrtovanje. 12. 11. 1996, Novo mesto.
- Kopija dopisa – zavrnitev soglasja ZVNKD Novo mesto, 1996, Novo mesto.
- Kopija grafične simulacije območja gradu Grm.

PRILOGA A P O G O D B A št.: LDPO-0511/96

Pogodbeni stranki

I. VERBETIČ BRANKO, KANDIJSKA CESTA 63, 8000 Novo mesto

kot naročnik in

II. Mestna občina Novo mesto, Sekretariat za varstvo okolja in urejanje prostora, Novi trg 6, kot prevzemnik, ki ga zastopa sekretar Miloš Dular, dipl.ing.geod.

skleneta pogodbo za izdelavo lokacijske dokumentacije št. LDPO-0511/96.

1. člen

Predmet pogodbe je izdelava lokacijske dokumentacije za objekt: adaptacija in sprememba namembnosti objekta za turistične apartmaje v naselju GRM- GRAD

2. člen

Cena izdelave lokacijske dokumentacije po tej pogodbi in veljavnem ceniku na dan podpisa pogodbe je 111.690,00 SIT. (z besedo: stoenaštisočšeststodevetdeset SIT 00/100)

Ob sklenitvi pogodbe naročnik plača avans v višini 100 % ocenjenega zneska plačila za storitve na žiro račun prevzemnika številka 52100-630-40115. S tem je cena fiksna. V ceno izdelave lokacijske dokumentacije niso vključeni stroški izdelave geodetske podloge in stroški soglasij. Geodetske podloge mora na lastne stroške pridobiti naročnik in jih izročiti prevzemniku. Stroške soglasij bo prevzemnik obračunal na podlagi dejanskih stroškov, povečanih za 6,5 % režijski pribitek.

3. člen

Prevzemnik se zavezuje, da bo lokacijska dokumentacija izdelana v skladu s 55.členom Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št.18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93) ter veljavnimi prostorskimi, planskimi in izvedbenimi dokumenti Mestne občine Novo mesto.

4. člen

Prevzemnik se obvezuje, da bo delo po tej pogodbi narejeno v roku 90 dni od izpolnitve obveznosti naročnika.

5. člen

Naročnik prejme dva izvoda lokacijske dokumentacije, en izvod pa brani prevzemnik za čas, ki je določen za hranjenje te vrste dokumenta.

6. člen

Prevzemnik določa za svojega predstavnika:
K.A.B., Marko EMERŠIČ, d.i.a.

7. člen

Pogodbeni stranki bosta morebitne spore po tej pogodbi reševali sporazumno ali po medsebojnem sporazumu določeni arbitraži.

Če do sporazuma ne pride na ta način, je za rešitev spora pristojno sodišče v Novem mestu.

8. člen

Pogodba stopi v veljavo z dnem, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki in je plačan avans.

9. člen

Pogodba je sestavljena v treh izvodih, od katerih naročnik prejme enega, prevzemnik pa dva.

Novo mesto, 10-06-98

Kraj: *N. mesto*
Datum: *15.7.98*
Naročnik: *[Signature]*

Prevzemnik:

MESTNA OBČINA NOVO MESTO
SEKRETARIAT ZA VARSTVO OKOLJA
IN UREJANJE PROSTORA

PO POOBLASTILU ŽUPANA
Sekretar
Miloš Dular, dipl. inž. geod.



MESTNA OBČINA NOVO MESTO
PRILOGA B za varstvo okolja
in urejanje prostora

ZAVOD ZA DRUŽBENO PLANIRANJE
IN URBANISTIČNO NACRTOVANJE

Številka: LDPO-511/96

Z A P I S N I K
o lokacijskem ogledu

ki je bil opravljen dne 12.11.1996 na kraju samem.

Investitor: VERBEČIČ BRANKO

Naslov: KANDIJSKA 63, TIM

Kraj gradnje: GRAD GRM (KOMPLEKS) SKALICEGA 3,

Parcel. štev.: 1348, 1349 ... KANDIJA

Namembnost objekta: ADAPTACIJA IN SPREMEMBA
NAMENBOSTI OBJEKTA ZA TURISTIČNE
APARTMAJE

KOMISIJA:

- Mestna občina Novo mesto
za ZUPIN :
- Upravna enota Novo mesto
za Udelež. za okolje in prostor:
- MZ : Zdravstveni inšpektorat RS
za Enoto Novo mesto :
- Inšpektorat RS za varstvo pred
naravnimi in drugimi nesrečami
za Izpostavo Novo mesto

M. EMERŠIČ
M. GODLER
R. ŠKOF

- za izdelovalca: K.A.B. d.o.o.; K. BALAJIČ

Ostali prisotni: VERBEČIČ BRANKO; ŽUPNIK (M. SIMIČ)

Zapisnik pisal:

[Signature]

1. Veljavnost urbanistične dokumentacije, ki ureja območje, kjer leži predlagana gradnja:

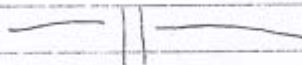
PUP za mestno jedro TIM; ME 13

2. Okvirni lokacijski pogoji:

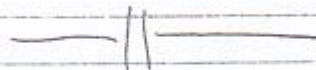
a) horizontalni gabarit

PO IDEJNEM PROJEKTU

b) vertikalni gabarit, kol. ztd



c) naklon strehe, kritina, fasade



d) dostop

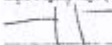
OBSTAJEČ Z VARNIH POTI

3. Priključitev na komunalne vode in naprave:

- elektrika

BO, Ji

- vodovod



- kanalizacija

KANALIZACIJA

- PII



4. Tangence komunalnih naprav in objektov:

5. Odmiki od sosednjih zemljišč:

- odmiki od parc. št. 1397

1397

k.o.

KATIDIJA

Elektrika

MV HOLDING

razda

0,0 m

GRAD 2) ZA ZAVOJ

6. Odmiki od sosednjih objektov:

ZAVOJ

7. Posebni pogoji in zahteve:

7.1. Investitor mora:

Naručiti geodetsko podjugo pri Geodetski upravi občine Novo mesto in jo dostaviti Zavodu za DPUN,

Nato skleniti pogodbo o izdelavi lokacijske dokumentacije z DPUN in plačati avans, določen s pogodbo.
Rok za izdelavo dokumentacije začne teči s dnem plačila avansa.

7.2. Izdelovalec lok. dokumentacije K.A.B. d.o.o. potrjuje prevzem:

1. Kopije zapisnika o ogledu
2. Kopije katastrskega načrta
3. Izseka iz družbenega plana in PIA

→ potrdi se že naslednji G.P. → malna d.o.o. po spremeni DP-a

8. Potrebno pridobiti soglasja:

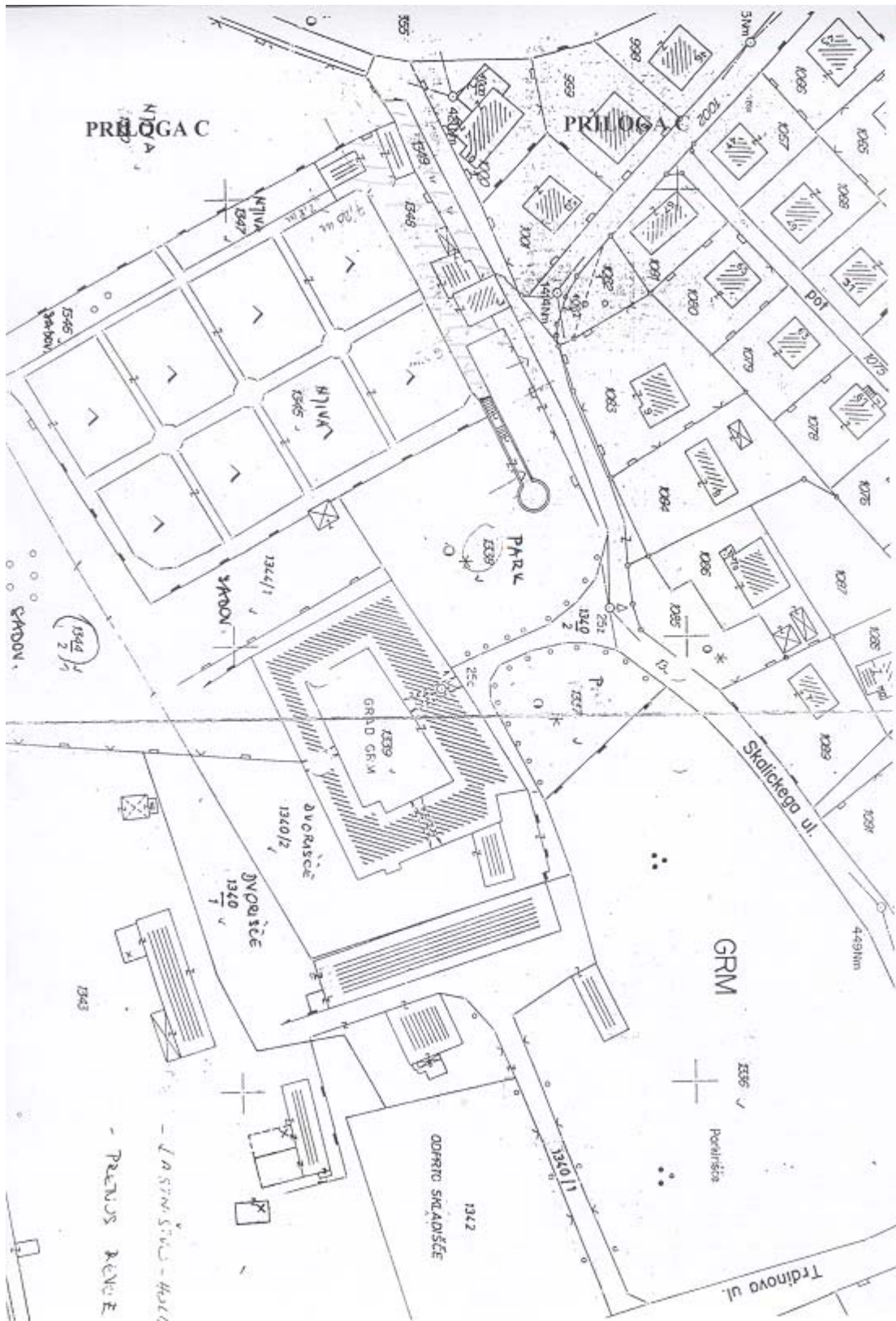
- a) ZVHKD + ~~malna d.o.o.~~ HDELOV, PIP-ja (B. MUSIČ)
- b) ELEKTRO
- c) KOMUNALA
- d) MONM, SKZ
- e) _____
- g) _____

9. Sedanja lastnik(i) zemljišč, na katerih je gradnja predlagana: VERBETIČ BRANKO

Predvideni novi lastnik: II

Investitor seili, da bo lokacijsko dokumentacijo izdelal na ime: II

[Signature] [Signature]





Zavod za varstvo
naravne in kulturne dediščine
Novo mesto
Skalickega ulica 1

PRILOGA D

Številka: NM-106/96-MS
Datum: 27.11.1996

MESTNA OBČINA NOVO MESTO
Sekretariat za varstvo okolja in urejanje prostora
Zavod za družbeno planiranje in urbanistično načrtovanje
Seidlova 1
8000 Novo mesto

Zadeva: ZAVRNITEV SOGLASJA
Objekt: sprememba namembnosti obstoječega in izgradnja novega objekta za
turistične apartmaje
Lokacija: Novo mesto; parc. št. 1348, 1349; k.o. Kandija
Investitor: Branko Verbetič, Kandijska 63, Novo mesto

Grajski kompleks na Grmu je tako po spomeniškovarstveni kot tudi po urbanistični valorizaciji takšna kvaliteta za Novo mesto, ki potrebuje posebno prostorsko in razvojno obravnavo (Odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti in nepremičnih kulturnih in zgodovinskih spomenikov v občini Novo mesto - UL RS št. 38/92 - in Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje mestnega jedra Novega mesta - SDL št.12/ 1991). To pomeni, da bi morali biti vsi posegi vanj načrtovani in usklajevani z urbanističnim dokumentom višjega ranga (npr. ureditvenim načrtom), ne pa s posameznimi lokacijskimi dokumentacijami.

Menimo, da je celovita in poglobljena prostorska opredelitev razvoja Grma kot celote vitalnejšega pomena za mesto, kot pa parcialno uresničevanje interesov posameznikov znotraj njega. V takšnem smislu smo razumeli tudi javno izjavo sekretarja za okolje in prostor MO Novo mesto na obravnavi Urbanistične zasnove Novega mesta dne 25.11.1996, da bi za posege v obravnavano območje do sprejetja ureditvenega načrta moral veljati moratorij. Ker smo tudi mi mnenja, da bi bila takšna rešitev v dani situaciji najustreznejša, smo sklenili, da **do izdelave ureditvenega načrta za grajski kompleks Grma naš zavod zavrača izdajo soglasij za posamezne posege v obravnavani prostor, razen za nujne sanacijske posege, ki so v skladu s konservatorskim programom.**

Samostojni konservator
Mitja Simič, dipl. ing. kraj. arh.

Direktor
Danilo Breščak, dipl. arheolog

V vednost:
KAB d.o.o., Glavni trg 2. 8000 Novo mesto