

NELEGALNO RAVNANJE PRI GRADNJI V LASTNI REŽIJI: RACIONALNOST INVESTITORJEV ALI SLABO DELOVANJE INSTITUCIJ?

Mojca Klemenčič Manič, Ingra Stanislav Klemenčič, s. p.
mag. Zoran Cunk, Ministrstvo za notranje zadeve, Policijska uprava Maribor
prof. dr. Štefan Bojnec, Fakulteta za management, Univerza na Primorskem
UDK 624
JEL: L740, L850, K190, K400, K420

Povzetek

V prispevku predstavljamo dileme investitorja v zvezi z nelegalnim ravnanjem pri gradnji v lastni režiji. Investitor pri gradnji svojega doma ravna racionalno. Bistveno vprašanje pa je, kaj določa zakonodaja in kakšne so predvidene sankcije. Pri tem nas zanima tudi vloga državnih institucij. Kritično obravnavamo Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) in nekatere pravilnike, ki natančno določajo obveznosti investitorja in drugih obveznih udeležencev pri graditvi ter predvidevajo tudi sankcije. Pri gradnji so namreč prisotni različni interesi in zakonodajalec mora v smislu družbeno odgovornega delovanja vpletenih institucij zagotoviti minimalne standarde zanesljivosti bivanja v vseh enostanovanjskih stavbah.

Ključne besede: gradnja v lastni režiji, nedovoljena gradnja, gradbena inšpekcija, družbena odgovornost

Abstract

This paper addresses the investor's dilemma regarding the illegal practices in self-housing construction activities. The investor acts rationally as homo economicus when building his own home. The main question is what defines the legislation, what the expected sanctions are, and what the role of state institutions in this process is. The Construction Act and certain rules, which specify the investor's obligations and the engagement of other required participants in the building process and also provide penalties, are critically analysed and discussed. Different interests are present in the housing construction process, and the legislature must – in terms of socially responsible behaviour of institutions involved – ensure the minimum standards of safe living conditions in all single-home buildings.

Key words: self-construction housing activities, illegal construction, building inspection, social responsibility

1. Uvod

Lasten stanovanjski objekt v Sloveniji še vedno predstavlja enega od osnovnih pogojev za dobro počutje ljudi in merilo njihove učinkovitosti ter uspešnosti in življenju. Pozitivna zakonodaja jim omogoča gradnjo enostanovanjskega objekta tudi v lasti režiji. Kljub tesni povezanosti gradnje v lastni režiji z delom na črno in sivo ekonomijo te tematike ne bomo obravnavali. V prispevku se namreč osredotočamo na temeljni zakon s področja gradnje, tj. Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami (v nadaljevanju: ZGO-1). Kritično presojamo možnost nelegalnega ravnanja investitorja, ki gradi stanovanjski objekt v lastni režiji pod pogoji, določenimi v ZGO-1. Pri tem lahko naredi številne nepravilnosti, ki praviloma niso sankcionirane, z njimi pa med drugim ogroža sebe in druge.

Tovrsten pojav nelegalnih rešitev pri gradnji v lastni režiji bomo zato opredelili kot tiste pravne rešitve, pri katerih investitor krši bistvena določila ZGO-1. Z dialektično teorijo sistemov (Mulej 2000: 63; Mulej 2010: 4) kot metodologijo, ki pomaga doseči zadostno in potrebno celovitost ter opozarja in zagovarja, da je treba obnašanje ljudi in organizacij obravnavati v skladu s sodobno varianto potrebe človeštva, to je družbeno odgovornostjo, bomo upoštevali troje. Prvič, upoštevali bomo ekonomsko odgovornost *homo economicusa*. Drugič, upoštevali bomo tudi zakonsko odgovornost in ravnanja v skladu z veljavnimi pravnimi akti. Ekonomska in zakonska odgovornost sta v Carrollovi piramidi družbene odgovornosti zahtevani stopnji (Carroll in

Buchholz 2000, 750). In tretjič, vključili bomo še etično in filantropsko odgovornost.¹

Naš raziskovalni problem je postaviti izhodišča in poiskati odgovor na vprašanje, ali se investitorji obnašajo racionalno in hkrati v glavnem spoštujejo določila pozitivne zakonodaje ali pa so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim aparatom neučinkovite in neuspešne. Temeljni namen je ovrednotiti segment družbene odgovornosti v izbranem obdobju (2006–2009) na ozemlju Republike Slovenije z vidika vloge in pomena investitorja in državnega organa (gradbene inšpekcije) pri gradnji stanovanjskega objekta v lastni režiji. Temeljna cilja sta prikazati pojav nedovoljene gradnje stanovanjskih stavb v Sloveniji in prirediti Cooterjev in Ulenov (1996) model prava in ekonomije, da bo smiselno pojasnil racionalne odločitve investitorja o izvedbi kršitve ZGO-1, kar je bistveni znanstveni prispevek.

Skladno z ZGO-1 (12. točka 2. člena) spadajo med t. i. nedovoljene gradnje: nelegalne gradnje (gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, se izvajajo ali so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja), neskladne gradnje (za gradnjo ali dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, je takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja ali 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) in nevarne gradnje (gradnja, ki se izvaja, ali že zgrajeni objekt ogroža premoženje, zdravje in življenje ljudi, promet, sosednje objekte ali njegovo okolico).²

Prispevek je sestavljen iz treh delov. Po uvodu, v drugem delu, podrobneje predstavljamo stanje na področju enostanovanjske gradnje fizičnih oseb v Sloveniji, bistvene značilnosti gradnje v lastni režiji in vlogo investitorja ter njegovo odločitev o sodelovanju z drugimi udeleženci pri tovrstni gradnji. V tretjem delu prikazujemo stanje na področju nedovoljenih gradenj stanovanjskih stavb v Sloveniji, ki se nanašajo na prekrške

po ZGO-1 v zvezi z izdanimi odločbami gradbenih inšpektorjev, in ekonomske posledice tovrstnih gradenj za investitorja. V sklepnem delu navajamo glavne ugotovitve, ki se nanašajo predvsem na kritično oceno sedanje zakonske ureditve.

2. Investitor in gradnja enostanovanjske stavbe v lastni režiji

2.1. Enostanovanjska stavba kot dobrina

V Sloveniji obstaja dolga tradicija gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji, ki jo lahko izvajajo le fizične osebe. Ritonjeva (2006: 6) ugotavlja, da v povprečju 45 % kupljenega materiala in opreme vgradijo investitorji sami. Enostanovanjska stavba predstavlja investitorju dobrino, torej sredstvo, ki ima zanj uporabno vrednost in mu prinaša korist. Investitor z njo zadovoljuje svoje potrebe. Takšno dobrino lahko opredelimo kot ekonomsko dobrino, saj je na trgu sorazmerno redka in je dostopna v manjših količinah, kakor je zaželeno, ter ima svojo ceno. Namen investitorjeve dejavnosti je učinkovito in racionalno povečati takšno dobrino, da bi čim bolj popolno in učinkovito zadovoljil svoje potrebe, torej dosegel svoje zadovoljstvo in zadovoljstvo svojih najbližjih (Bojnec in drugi 2007: 18–19). Ta želja po lastni stanovanjski stavbi se kaže že pri otrocih. Verovšek in Juvančič (2009: 48) v raziskavi prepoznavanja prostorskih kvalitet namreč že med mladostniki ugotavljata, da si več kakor polovica anketiranih devetošolcev želi bivati v »veliki, razkošni hiši«, v »običajni, srednji« pa jih želi živeti le slaba tretjina.

Za investitorja v tem prispevku predpostavljamo, da se obnaša v skladu s teoretičnim konstruktom *homo economicus* (Prašnikar in drugi 2008: 28). Ta se namreč pri reševanju temeljnega ekonomskega problema odloča izključno po ekonomskem načelu, brez čustvenih ali vrednostnih (etično-moralnih) opredelitev. Racionalno ekonomsko načelo je opredeljeno kot načelo doseganja določenega učinka s čim manjšimi sredstvi ali pa doseganje čim večjega učinka z določenimi sredstvi (Bajt in Štiblar, 2004: 103).

Glede na sredstva, ki jih gradnja stavbe zahteva, in glede na učinke (ekonomske, socialne, okoljevarstvene in podobno), ki jih povzročajo, presega domeno prostega ukrepanja in razpolaganja investitorja. V pravnem smislu to pomeni, da investitor ne more več povsem prosto odločati, temveč na njegove odločitve bistveno vplivajo določila ne samo civilnega, temveč tudi javnega upravnega in ustavnega prava (Breznik in Duhovnik, 2010: 31). Sedanji zakonski in podzakonski akti torej investitorju nalagajo določene obveznosti pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji. V prispevku se osredotočamo na bistven zakon s tega področja, tj. Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami (v nadaljevanju: ZGO-1). Ta

¹ V piramidi družbene odgovornosti (ibid.) je etična odgovornost opredeljena kot izvajanje dejavnosti, ki jih pričakuje družba, filantropska odgovornost pa predstavlja najvišjo (zaželeno) raven, ki jo sestavljajo dejavnosti fakultativne narave. Cunk (2010: 4) ekocentrično filantropski vložek obče konsistentnosti podjetja opredeli kot nujni vložek, ki vsem vložkom predstavlja rdečo nit in ki omogoča, da začnemo ustvarjati nekaj, kar je več od splošno pričakovanega oziroma zahtevanega, nečesa nepredvidljivega, višjega cilja, ki v dobro človeštva zahteva sprožitev ustvarjalnosti in prehod k zakonitvi zmernosti. Uzakonitev zmernosti (Pličanič 2003: 17–69) kot pristop k uvedbi ekocentrizma predstavlja željo po doseganju višjih vrednot pri prehodu iz miselnosti, da je človek gospodar narave in da zato lahko živali, rastline in neživ svet brezobzirno izkorišča in uničuje, k miselnosti, da je človek soodvisno vpet v kozmično mrežo živali, rastlin in neživega sveta in s tem na priznavanje novega vrednostnega sistema, ki zagovarja in spoštuje ohranitev naravnega ravnovesja.

² Na voljo so le podatki gradbene inšpekcije, ki se nanašajo na vse stanovanjske objekte.

zakon med drugim ureja pogoje za graditev objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, inšpekcijsko nadzorstvo, sankcije za prekrške v zvezi z graditvijo objektov ter ureja druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov (1. točka 1. člena ZGO-1). ZGO-1 kot osrednji splošni normativni pravni akt določa človekovo zavestno in voljno ravnanje ter dejanje, ki ustvarja pravne posledice in učinke. Ekonomsko racionalno ravnanje oziroma dejanje investitorja gradnje enostanovanjske hiše v lastni režiji pa lahko krši norme ZGO-1.

Tabela 1 prikazuje osnovne podatke o gibanju gradnje enostanovanjskih stavb fizičnih oseb, ki so v Sloveniji v obdobju 2006–2009 gradile povprečno 8876 enostanovanjskih stavb na leto. Trend gradnje enostanovanjskih stavb sicer upada, kar pa se ustrezno izraža v trendu dokončanih enostanovanjskih stavb, ki raste.³ Ob koncu pregrevanja gospodarstva in pojavu svetovne krize je tako začelo konstantno letno upadati tudi število izdanih dovoljenj fizičnim osebam za gradnjo enostanovanjskih stavb (povprečno 10 %). SURS ocenjuje, da fizične osebe dokončajo povprečno 2679 enostanovanjskih stavb na leto.

Tabela 1: Število novogradenj enostanovanjskih stavb fizičnih oseb v gradnji, dokončanih novogradenj enostanovanjskih stavb in izdanih dovoljenj za novogradnjo enostanovanjskih stavb, Slovenija, obdobje 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
v gradnji	8893	9586	8741	8282
dokončane	2576	2600	2631	2908
dovoljenja za gradnjo	3810	3395	3219	2826

Vir: SURS, 2011.

V nadaljevanju najprej predstavljamo pravne dileme investitorja, ko pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji sprejema racionalne odločitve v nasprotju z določili ZGO-1.

2.2. Investitor in drugi udeleženci pri gradnji enostanovanjske stavbe

Investitor je pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali ki jo sam izvaja (4.1 točka 2. člena ZGO-1). Graditev objekta po ZGO-1 obsega projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta (1. člen ZGO-1), stavba pa je med drugim objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju (1.1 točka 2.

³ Podatkov o tem, koliko enostanovanjskih stavb v Sloveniji je v gradnji in kdaj je gradnja teh stavb dejansko končana, natančno ne spremlja nihče. SURS na svoji spletni strani sicer prikazuje tudi tovrstne podatke o enostanovanjskih stavbah v gradnji in dokončanih enostanovanjskih stavbah, vendar obenem navaja, da so podatki le ocene, ki temeljijo na letnih ali mesečnih vprašalnikih.

člena ZGO-1). Gradnja novega objekta je izvedba del, s katerimi se zgradi nov objekt oziroma se objekt dozida ali nadzida in zaradi katerih se bistveno spremeni njegov zunanji videz (7.1 točka 2. člena ZGO-1). ZGO-1 dovoljuje investitorju gradnjo enostanovanjske hiše tudi v lastni režiji. To pomeni, da investitor kot fizična oseba (SURS šteje med fizične osebe posameznike in tudi samostojne podjetnike) sam, s pomočjo družinskih članov ali s sosedsko pomočjo gradi objekt, ki ga potrebuje samo za lastne potrebe prebivanja (8.1 točka 2. člena ZGO-1). O gradnji v lastni režiji govorimo, ko posameznik gradi manj zahteven objekt (praviloma vse enostanovanjske stavbe), vendar samo pod naslednjimi pogoji (79. člen ZGO-1):

1. da je to največ enonadstropen objekt z največ eno kletjo in z možno mansardo nad nadstropjem,
2. da je takšen objekt enostanovanjska stavba za lastne potrebe,
3. da uporabna površina stavbe skupaj z mansardo ne presega 250 m² koristne površine in
4. da je zagotovljen gradbeni nadzor po določbah tega zakona.

Pri tovrstni gradnji je treba poudariti, da je investitor izključno fizična oseba, ki je hkrati v vlogi izvajalca, saj sam izvaja gradnjo. Čeprav govorimo o gradnji enostanovanjske hiše v lastni režiji, pa investitor ni edini udeleženec. ZGO-1 namreč natančno določa tudi druge udeležence (2. člen) pri tovrstni gradnji. Ob izpolnjevanju pogojev za gradnjo v lastni režiji je poleg investitorja udeležen še projektant in nadzornik, ki je gospodarski subjekt oziroma fizična oseba, ki nastopa v njenem imenu. Zaradi lažje obravnave vlog in funkcij posameznega udeleženca v nadaljevanju predstavljamo le nekatere bistvene značilnosti vsakega udeleženca pri izvajanju gradnje:

- Projektant je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju (4.2 točka 2. člena ZGO). Odgovorni vodja projekta izvaja projektiranje, izdelovanje projektne dokumentacije in z njim povezano tehnično svetovanje, ki se glede na vrsto načrtov, ki sestavljajo takšno dokumentacijo, deli na arhitekturno in krajinsko-arhitekturno projektiranje, gradbeno projektiranje in drugo projektiranje (5. točka 2. člena ZGO) ter pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja skladno s projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (4. točka 45. člena ZGO).
- Nadzornik je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve gradbenega nadzora (4.4 točka 2. člena ZGO-1). Ta oseba je lahko tudi investitorjev projektant. Gradbeni nadzor je opravljanje strokovnega nadzorstva na gradbišču, s katerim se preverja, ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD), na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, in nadzoruje kakovost izvedenih del, gradbenih proizvodov, drugih materialov, inštalacij

in tehnoloških naprav, ki se vgrajujejo v objekt, ter ali se pri izvajanju del spoštujejo dogovorjeni roki izgradnje (8.3 točka 2. člena ZGO-1).

Ekonomske posledice odločitve investitorja o (ne) sodelovanju z udeleženci bomo predstavili v poglavju 2.3 in so bistveno povezane z značilnostjo gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji.

2.3. Bistvene značilnosti gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji

2.3.1. Pridobitev gradbenega dovoljenja

Po odločitvi investitorja, da se bo lotil gradnje, je prva dilema investitorja v lastni režiji ta, ali bo pred začetkom gradnje v skladu z veljavno zakonodajo pridobil gradbeno dovoljenje. Gradbeno dovoljenje je odločba, s katero pristojni upravni organ dovoli gradnjo in določi konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati (6. točka 2. člena ZGO-1). Investitor se lahko odloči, da bo začel graditi brez gradbenega dovoljenja, s čimer pa se tudi zavestno odloči, da bodo vse njegove nadaljnje dejavnosti nelegalne. Ob tem zavestno prevzame tudi ekonomske in pravne posledice odkritja takšnega početja.⁴

Pri njegovi pozitivni odločitvi je treba upoštevati dejstvo, da mora investitor do trenutka izdaje gradbenega dovoljenja premagati številne administrativne ovire, preden uspe urediti vso dokumentacijo, ki je pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Tudi Gruden in Kovačeva (2007: 63) ugotavljata, da gre pri tovrstnem postopku za kompleksna vprašanja, kjer se temeljni predpisi iz različnih (tudi političnih) razlogov precej pogosto spreminjajo.

V primerjavi z drugimi državami je ta postopek v Sloveniji izjemno dolgotrajen in birokratski, čeprav natančnih podatkov o časovnih rokih izdaje dovoljenj ne spremlja nihče. Za enostanovanjski objekt lahko namreč v Sloveniji samo na upravni enoti, torej v zadnji fazi urejanja dokumentacije, postopek izdaje dovoljenja traja od nekaj tednov do nekaj mesecev ali celo let. Do izdaje gradbenega dovoljenja se lahko investitor sreča z različnimi subjekti državne uprave: od sodišča, geodetske uprave in občine do upravne enote, kjer je med drugim podvržen strogemu nadzoru skladnosti načrtovanega posega v prostor s prostorskimi akti. Investitor mora v zvezi z gradnjo objekta poskrbeti za vse potrebne vloge, naročila in prijave, določene z ZGO-1 in drugimi predpisi. Vse to pa je treba upoštevati pri načrtovanju

⁴ Upravno sodišče Republike Slovenije poudarja, da sme investitor graditi le tisto in v takem obsegu, kakor je določeno v pravnomočnem gradbenem dovoljenju. S tem ko ne upošteva v upravni odločbi določenih pogojev, prevzame nase tveganje, da bo tak objekt v nadaljevanju obravnavan kot neskladna ali celo nelegalna gradnja (Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, UL0003270, Sodba I U 1085/2009, z dne 20/05-2010).

časa trajanja gradnje. SURS je v okviru Eurostatovega projekta ugotovil, da je sicer povprečen čas trajanja gradnje stavbe v lastni režiji v posamezni slovenski regiji različen, vendar pa znaša v Sloveniji v povprečju 3 leta in en mesec (Ritonja 2006: 1–10).

2.3.2. Gradnja enostanovanjske stavbe

Gradnja novega objekta predstavlja izvedbo gradbenih in drugih del (7. točka 2. člena ZGO-1). V praksi velja prepričanje, da lahko investitor takoj, ko mu je gradbeno dovoljenje vročeno, že začne gradbena dela. Vendar pa je zadosten pogoj za začetek gradnje pravnomočno gradbeno dovoljenje. Investitor lahko na lastno odgovornost začne gradnjo tudi po dokončnosti gradbenega dovoljenja (3. člen ZGO-1). Izraz »na lastno odgovornost« kritizirata tudi Breznik in Duhovnik (2005: 39), saj investitor prevzame tveganje, da bo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja zgrajen objekt, če je v poznejših postopkih gradbeno dovoljenje odpravljeno ali nično, odstranjen. Zakonodajalec torej sicer dovoljuje gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, vendar po drugi strani zanj predpisuje tudi sankcije.

Investitor mora najprej poskrbeti za označitev gradbišča s tablo, na kateri so navedeni vsi udeleženci pri graditvi objekta, imena, priimki, nazivi in funkcija odgovornih oseb ter podatki o gradbenem dovoljenju (82. člen ZGO-1). Pravila označitve gradbišča podrobneje določa Pravilnik o gradbiščih (Uradni list RS, št. 55/08, 54/09). Pri gradnji v lastni režiji ni treba sestaviti prijave gradbišča in je torej niti ni treba poslati inšpekciji za delo.

Gradbeno dovoljenje nima neomejenega roka veljavnosti, saj preneha veljati, če investitor ne začne gradnje manj zahtevnega objekta v dveh letih po njegovi pravnomočnosti (71. člen ZGO-1). V času veljavnosti gradbenega dovoljenja lahko na zahtevo investitorja upravni organ veljavnost takšnega dovoljenja podaljša, vendar največ dvakrat in to skupaj največ za dve leti (72. člen ZGO-1). V tem času mora investitor enostanovanjske stavbe začeti gradnjo, vendar pa niti ZGO-1 niti kateri od njegovih podzakonskih aktov nikjer ne določa, kaj natanko pomeni izraz »začetek gradnje«.

Ko gradbeno dovoljenje postane pravnomočno in dokončno, se lahko investitor začne pripravljati na gradnjo. Pred začetkom gradnje vsakega novega objekta, za katerega je predpisano gradbeno dovoljenje, mora investitor poskrbeti za zakoličenje objekta skladno s pogoji, ki so navedeni v gradbenem dovoljenju (80. člen ZGO-1). Zakoličenje objekta je prenos tlorisa zunanjšega oboda načrtovanega objekta na teren (6.4 točka 2. člena ZGO-1), opravi pa ga geodet. Velikokrat se investitorji zaradi dodatnih stroškov ne odločijo za zakoličenje objekta, s čimer sicer ravnajo v nasprotju z zakonodajo, vendar pa gradnjo lahko začnejo.

Najpozneje z dnem, ko začne s pripravljalnimi deli na gradbišču, mora investitor zagotoviti gradbeni nadzor

(85. člen ZGO-1).⁵ Poleg tega naj bi o začetku gradnje obvestil tudi odgovornega vodjo PGD, da lahko skladno z ZGO-1 opravlja projektantski nadzor.⁶ Gradbeni nadzor se poveri nadzorniku, ki je lahko projektant ali izvajalec. Velikokrat je projektant PGD hkrati tudi nadzornik, torej obenem opravlja gradbeni in projektantski nadzor.

2.3.3. Predpisane dejavnosti po dokončanju gradnje

Osnovni kazalnik dokončanja gradnje in pogoj za začetek uporabe enostanovanjske stavbe je pridobljeno uporabno dovoljenje (5. člen ZGO-1). V praksi pa ga pridobivajo redki investitorji enostanovanjskih stavb. Razlogov je več, na primer visoki stroški pridobitve dovoljenja glede na koristi pridobitve uporabnega dovoljenja in pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem zakonskih določil.

89. člen ZGO-1 določa pogoje za izdajo uporabnega dovoljenja. Investitor pri upravnem organu za gradbene zadeve, ki je izdal gradbeno dovoljenje, vloži zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja za enostanovanjsko stavbo, ko skupaj z odgovornim nadzornikom in odgovornim vodjo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ugotovi, da je bila gradnja izvedena skladno z gradbenim dovoljenjem, tako da je objekt mogoče uporabljati. To zahtevo mora investitor vložiti najpozneje v osmih dneh po končani gradnji.

Uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo je po poenostavljenem postopku izdano brez poprejšnjega tehničnega pregleda, če je stavba zgrajena na podlagi gradbenega dovoljenja in investitor zahteva za izdajo uporabnega dovoljenja poleg geodetskega načrta novega stanja zemljišča priloži izjavo projektanta in nadzornika, da je takšna stavba zgrajena skladno s predpisi (101. člen ZGO-1).⁷

⁵ Z globo od 500 do 1200 evrov se za prekršek kaznuje posameznik kot investitor, če nadzornika ne imenuje (drugi odstavek 164. člena ZGO-1). Če globo plača takoj, je znesek polovičen.

⁶ ZGO-1 sicer nikjer ne določa, da bi moral investitor projektanta PGD obvestiti o gradnji. Vendar pa je časovno nemogoče, da bi odgovorni vodja PGD (sploh če projektira po vsej Sloveniji) zgolj na lastno pobudo (in stroške) ugotavljal, če in v kateri fazi gradnje so objekti, ter izvajal tovrstni nadzor. ZGO-1 odgovornemu vodji PGD sicer med drugim nalaga, da pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja v skladu s PGD (četrti odstavek 45. člena), vendar globa zaradi neizvajanja tega določila ni predpisana.

⁷ Za vse druge manj zahtevne objekte, razen za enostanovanjske, je eden od pogojev za pridobitev uporabnega dovoljenja opravljen tehnični pregled (90. člen ZGO-1). Komisijo za tehnični pregled sestavljajo tako predstavnik upravne enote kakor tudi soglasodajalci, praviloma pa upravni organ vanjo vključi še druge strokovnjake (druga točka 90. člena). Največkrat gre za strokovnjake s področja gradbeništva, električnih in strojnih inštalacij in podobno. Zahtevi za izdajo uporabnega dovoljenja morajo biti priloženi (5. točka 89. člena ZGO-1):

1. projekt izvedenih del,
2. geodetski načrt novega stanja zemljišča po končani gradnji,
3. dokazilo o zanesljivosti objekta,
4. drugi podatki in dokazila, če jih za to vrsto objekta določa gradbeno dovoljenje ali poseben zakon.

Predvsem pri poslovnih objektih je uporabno dovoljenje in predhodno opravljen tehnični pregled pogoj za opravljanje dejavnosti. Pri enostanovanjskih objektih pa tehnični pregled stavbe že nekaj let ni več predpisan, čeprav je bila zakonska ureditev včasih drugačna.

Če želi torej investitor pridobiti uporabno dovoljenje na opisani način, nujno potrebuje le izjavo projektanta PGD in nadzornika ter njuno udeležbo pri gradnji objekta. Če namreč investitor objekta ne zgradi skladno z gradbenim dovoljenjem, lahko projektant PGD pred tovrstno izjavo od investitorja zahteva, da pridobi novo, spremenjeno gradbeno dovoljenje. V tem primeru je treba pripraviti novo oziroma spremenjeno projektno dokumentacijo PGD, kar investitorju povzroči dodatne stroške.

Če pogledamo določbe 105. člena ZGO-1, ugotovimo, da je uporabno dovoljenje osnova za vpis objekta v zemljiški kataster ali stavbe v kataster stavb (in s tem pridobitvijo hišne številke). A 16. člen ZGO-1, ki govori o evidentiranosti objekta, med drugim določa, da se evidentiranost objektov zagotavlja v postopku izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter z vpisovanjem zgrajenih objektov v uradne evidence, in da je treba zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti, za katere je s tem zakonom predpisano gradbeno dovoljenje, evidentirati v zemljiškem katastru. V nadaljevanju pa je določeno, da je treba stavbe, za katere je s tem zakonom predpisano gradbeno dovoljenje, evidentirati v katastru stavb.

Vendar pa skladno z zakonodajo s področja geodetske dejavnosti uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo ni pogoj za pridobitev hišne številke, vsekakor pa je treba predhodno objekt vpisati v kataster stavb, kar pripravi geodetsko podjetje. Pri tem se ne ukvarja s tem, ali je objekt zgrajen skladno s prostorskim aktom (lega objekta, zunanji videz, dimenzije itd.), ampak geodet skladno z 79. členom Zakona o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/06) vnese le podatke o dejanski rabi stavbe. Postopek določitve hišne številke pa je natančno opisan v 27. členu Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (Uradni list RS, št. 25/2008). Po izdanem gradbenem dovoljenju mora investitor za pridobitev hišne številke od geodeta le še zahtevati, da pripravi elaborat vpisa stavbe v kataster. Uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo torej ne glede na določila ZGO-1 ni pogoj za pridobitev hišne številke, je pa predhodno treba objekt vpisati v kataster stavb.

Po podatkih Svetovne banke (2011) je v Sloveniji v letu 2009 znašal povprečen čas za pridobitev uporabnega dovoljenja (ne glede na vrsto objekta) od vložitve vloge na upravno enoto kar 56 dni.

2.4. Ekonomska odločitev investitorja o sodelovanju z udeleženci

Med gradnjo enostanovanjskega objekta v lastni režiji investitor sprejema ekonomske odločitve o sodelovanju z drugimi udeleženci, ki bistveno vplivajo na vezavo in razdelitev sredstev, namenjenih gradnji, seveda pa posledično tudi na možnost izvedbe nelegalne rešitve. Takšna nelegalna rešitev se lahko kaže v obliki kršitev določil ZGO-1, za katere je predpisana sankcija

za prekršek. Podatke o kršitvah ZGO-1 ter izrečenih sankcijah za prekršek objavlja Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor Ministrstva za okolje in prostor.

Investitor se tako lahko odloči, da o gradnji ne bo obvestil svojega projektanta ali imenoval nadzornika, ki naj bi nadzirala gradnjo. Velikokrat pri gradnji sodeluje sorodnik ali sosed, ki je sicer zaposlen v gradbenem sektorju in naj bi se na gradnjo dobro spoznal. Takšno delo lahko ovrednotimo z odstotkom neplačanega dela pri gradnji v lastni režiji, ki je ocenjen na 13 % (Ritonja 2006, 10). Problem nastane, ko »strokovnjaka« med pomočniki ni, izdelan pa ni niti projekt za izvedbo (v nadaljevanju: PZI). ZGO-1 namreč izvajalca (pri lastni režiji je to investitor) nedvomno obvezuje, da mora na gradbišču izvajati dela po projektu za izvedbo (2. točka prvega odstavka 83. člena ZGO-1). PZI predstavlja PGD, ki pa je dopolnjen s podrobnimi načrti, na podlagi katerih se v skladu s pogoji iz gradbenega dovoljenja gradnja lahko izvede (peti odstavek 35. člena ZGO-1).⁸ PZI tako za razliko od PGD pri enostanovanjskem objektu poleg podrobnejšega načrta arhitekture vključuje še druge načrte, in sicer najmanj načrt gradbenih konstrukcij, načrt električnih inštalacij in električne opreme ter načrt strojnih inštalacij in strojne opreme. Velik problem v praksi predstavlja dejstvo, da veliko investitorjev enostanovanjskih objektov naroča samo PGD in torej podrobnejših načrtov, nujnih za pravilno izvedbo gradnje, sploh ne prejme.

Če investitor že vnaprej ve, da objekta ne bo gradil v skladu s projektom PGD (in PZI), potem prej omenjenega projektanta ali nadzornika o poteku gradnje ne bo obveščal. Lahko se namreč zgodi, da bi mu povzročala le dodatne težave: o nepravilnostih bi lahko obvestila gradbeno inšpekcijo, ki bi ugotovila neskladnost gradnje z izdanim gradbenim dovoljenjem, zaradi česar bi bilo treba gradbeno dovoljenje spremeniti. To bi pomenilo, da bi moral investitor plačati kazen in tudi izdelavo novega oziroma spremenjenega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ker projektanta oziroma nadzornika vedno (ali sploh) ne obvešča o poteku gradnje, je ključno vprašanje, kako je zagotovljeno, da se dejansko opravlja pregled objekta v smislu preverjanja in da je zgrajen v skladu s projektno dokumentacijo z upoštevanjem standardov in stroškovnih izhodišč.

Kadar investitor o poteku gradnje ne obvešča svojega projektanta in nadzornika, je zanesljivost gradnje in

uporabe takega stanovanjskega objekta vsekakor vprašljiva. Investitor je namreč za skladnost gradnje s prostorskim aktom, varnost na gradbišču, zanesljivost gradnje in samo izvajanje del ter uporabo ustreznih gradbenih proizvodov in materialov odgovoren sam. Zakonodajalec s tem nalaga bistveno večjo odgovornost investitorju, kakor se zdi na prvi pogled. Čeprav obravnavamo le gradnjo stavbe v lastni režiji, znašajo povprečni stroški gradnje več kakor 132.000 evrov (Ritonja 2006: 10). Ob upoštevanju višine stroškov in vsebinske raznovrstnosti del, potrebnih za kakovostno in zakonito izvedbo del, zakonodajalec predpostavlja, da investitor razpolaga s številnimi sposobnostmi in znanji, ki jih sicer obvladujejo različni profili strokovnjakov (od bagristov in zidarjev do električarjev in pleskarjev).

Klemenčič Maničeva in drugi (2011: 7-33) ugotavljajo, da lahko investitor zaupa nadzorniku, vendar pa ostajajo odprta nekatera druga vprašanja, na katera bo za zagotavljanje celostne družbene odgovornosti potrebno čim prej poiskati rešitve in ustrezno ureditev. Nujno je treba spremeniti mišljenje in ravnanje vseh udeležencev, saj odgovornosti za kakovostno in varno gradnjo ne moremo pripisati le investitorju ali nadzorniku.

V tujini je stanje povsem drugačno, saj gradnje v lastni režiji praviloma sploh ne poznajo. Investitorji so dovolj ozaveščeni o tem, da je gradnjo objekta, v katerem bodo preživeli večino svojega časa, smiselno prepustiti strokovnjakom, ne pa da bi se je laično lotevali sami. To velja tudi za nadziranje poteka izvedbe del. V Veliki Britaniji opravljajo nadzor nad gradnjo v okviru javnega in tudi zasebnega sektorja (Baiche, Walliman in Ogden 2006: 279–299). Tako imenovani BCBs (angl. *Building Control Bodies*), ki združujejo lokalne oblasti in tudi zasebna podjetja, skrbijo za to, da so pri gradnji izpolnjene zakonske določbe s področja gradbenih predpisov. Njihova ključna naloga je, da pravočasno odkrivajo morebitne nepravilnosti (še preden jih »zakrijejo«), čeprav je zaradi vedno večje konkurence vse več pritiskov na obe vrsti nadzornikov. Ugotavljanje skladnosti gradnje z izdanim gradbenim dovoljenjem pa ni v njihovi pristojnosti. Avtorji ugotavljajo, da znanje gradbenih predpisov pri izvajalcih močno upada in da jih večina ni članov strokovnih združenj, tako da sploh nimajo dostopa do pomembnih informacij. A po pričevanju nadzornikov priznavajo, da gradbeni predpisi niso niti pretirano nepraktični niti jih ni težko uveljaviti v praksi, saj so namreč izrecno napisani in jasno določeni.

V Nemčiji zakonodaja praviloma določa omejitve glede števila ur, ki jih pri gradnji v lastni režiji lahko opravijo sorodniki in (za razliko od naše ureditve) tudi prijatelji (Hausbau mit Eigenleistung). Vseh del pa investitor še vedno ne sme opraviti sam, ampak jih lahko opravijo le strokovnjaki z licenco.

V Avstriji (Nach dem Hausbau) praviloma gradbeni predpisi ne določajo le veljavnosti gradbenega dovoljenja, ampak tudi rok za dokončanje gradnje

⁸ Za lažje razumevanje tematike je treba nujno ločiti med projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), ki je namenjen upravnemu postopku, in projektom za izvedbo (PZI), ki je namenjen sami gradnji. PGD je sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerih je pristojnemu organu omogočeno, da presodi vse okoliščine, pomembne za izdajo gradbenega dovoljenja (4. točka 35. člena ZGO-1). Pravilnik o projektni dokumentaciji (Ur. l. RS, št. 55/08) za gradnjo enostanovanjske stavbe določa izjemo od splošnih pravil, saj PGD vključuje le vodilno mapo, načrt arhitekture, namesto načrta gradbenih konstrukcij pa le izjavo odgovornega projektanta, da bo objekt mehansko odporen in stabilen (35. člen).

objekta. Ob končanju gradnje je treba o tem obvestiti pristojno občino in v skladu z deželno zakonodajo vložiti vlogo za pridobitev uporabnega dovoljenja. Glede na zakonodajo posamezne dežele je po navadi treba vlogi priložiti dodatna dokazila, kakor je na primer poročilo dimnikarja, poročilo o strojnih ter električnih inštalacijah in podobno.

V Sloveniji je bil sicer leta 2009 sprejet Pravilnik o zahtevah za nizkonapetostne električne inštalacije v stavbah (Uradni list RS, št. 41/2009), vendar energetski inšpektorji, pristojni za nadzor nad izvajanjem določb tega pravilnika, za enostanovanjske objekte nimajo nobenih pooblastil. V tretjem odstavku 15. člena je namreč določeno, da so predmet inšpekcijskega nadzora električne inštalacije v vseh stavbah, razen enostanovanjskih in dvostanovanjskih stavb.

Izjave udeležencev o ustreznosti objekta, ki so pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja, so dokazilo o tem, da je objekt varen. Izvedba del v skladu z zdravstvenimi, požarnimi in drugimi predpisi ter konstrukcijska varnost objekta so ključni dejavniki prijetnega bivanja. V Sloveniji uporabnega dovoljenja za enostanovanjski objekt ne zahtevajo niti zavarovalnice, tako da je brez težav mogoče zavarovati vsak stanovanjski objekt. ZGO-1 glede zanesljivosti objekta določa, da se zanesljivost objektov zagotavlja z njihovim projektiranjem, gradnjo in izvajanjem del, gradbenim nadzorom, uporabo in vzdrževanjem objektov (prvi odstavek 12. člena ZGO-1). V drugem odstavku istega člena pa določa, da je treba objekte projektirati in zgraditi oziroma rekonstruirati s takšnimi gradbenimi proizvodi in materiali in tako, da bo objekt kot celota zanesljiv. Vendar pa si investitor praviloma želi čim manjše stroške gradnje, zato se tudi izogiba vključevanju drugih udeležencev, ki bi morebitne nepravilnosti lahko odkrili, posledično pa zato ne začne postopka za pridobivanje uporabnega dovoljenja za stavbo.

3. Prikaz nedovoljenih gradenj stanovanjskih stavb

3.1. Udeleženci nadzorstvene funkcije gradnje objekta

Ko je gradbeno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo enkrat izdano, ravnanje investitorja, ki mora biti skladno z različnimi zakonskimi in podzakonskimi akti s področja gradnje stavb, nadzirata projektant PGD v obliki projektantskega nadzora in nadzornik v obliki gradbenega nadzora. Za oba nadzornika je značilno, da praviloma v praksi odkrije nepravilnosti ali neskladnosti s pogoji iz gradbenega dovoljenja in ZGO-1 neposredno sporočita investitorju, ki jih mora odpraviti. Če investitor ugotovljenih nepravilnosti kljub ugotovitvam in opozorilom ne odpravi (pri projektantskem nadzoru) ali ravna v neskladju s projektom za izvedbo in gradbenimi

predpisi (pri gradbenem nadzoru), pa morata o tem obvestiti pristojnega gradbenega inšpektorja (četrti odstavek 45. člena ZGO-1 in drugi odstavek 88. člena ZGO-1).

Nad izvajanjem zakonskih določil (vseh navedenih udeležencev) bdi gradbeni inšpektor kot nadzorstveni organ države na področju izvajanja določil ZGO-1. Upravičeno ga lahko pričakujemo na gradbišču, vendar pa je bistvena razlika od obeh prej navedenih nadzornikov ta, da gradbeni inšpektor za izvedbo nadzora ne potrebuje kakega svojega prej izdanega dokumenta (kakor npr. v primeru projektanta PGD) ali imenovanja (v primeru nadzornika), temveč dela in naloge opravlja v okviru svojih uradnih dolžnosti. Ne glede na to ali je vzrok obiska gradbišča in izvedbe inšpekcijskega nadzorstva prijava ali opredeljeno prednostno področje dela v posameznem koledarskem letu Gradbenega inšpektorata RS, pa so prav izvedene dejavnosti ter izrečeni ukrepi tisti, ki najbolj kažejo na posamezne (ne)dovoljene dejavnosti investitorja pri gradnji objekta v lastni režiji, ki imajo znake prekrška.

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem zakonov in drugih predpisov (2. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 56/2002, s spremembami, v nadaljevanju: ZIN). Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki so organizirane za posamezno upravno področje. V okviru inšpekcije za prostor Gradbeni inšpektorat RS nadzira objekte predvsem v smislu preprečevanja nedovoljene gradnje in nadzora izpolnjevanja z zakonom predvidenim bistvenih lastnost objektov v vseh fazah gradnje.

Gradbeni inšpektor v okviru inšpekcijskega nadzorstva nadzoruje zlasti, ali (145. člen ZGO-1):

- so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje in drugih del po ZGO-1,
- se gradnja ali sprememba namembnosti izvaja skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem,
- se objekti gradijo ter ali so zgrajeni in vzdrževani tako, da zagotavljajo zanesljivost in izpolnjujejo bistvene zahteve po ZGO-1,
- so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov po ZGO-1,
- udeleženci pri graditvi objektov, ko opravljajo dejavnost prostorskega načrtovanja, projektiranja, revidiranja, gradnje in gradbenega nadzora, izpolnjujejo pogoje, določene z ZGO-1,
- se dela, za katera ni treba pridobiti dovoljenja po ZGO-1, izvajajo v skladu s prostorskimi akti in gradbenimi predpisi,
- se gradi objekt, za katerega je izdan sklep, s katerim se je dovolila obnova postopka in zadržanje izvršitve gradbenega dovoljenja.

Gradbeni inšpektor z odločbo (150. člen ZGO-1):

- odredi, da se nepravilnosti, ki jih ugotovi v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem, odpravijo v

- roku, ki ga določi,
- odredi, da se ustavi nadaljnja gradnja, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti v roku, ki ga je določil,
 - prepove uporabo objekta, ki se uporablja brez uporabnega dovoljenja, mu spremeni namembnost brez gradbenega dovoljenja in mu spremeni namembnost, za katero ni potrebno dovoljenje, v nasprotju s prostorskimi akti ali gradbenimi predpisi,
 - prepove vgrajevanje gradbenih proizvodov, ki ne izpolnjujejo predpisanih pogojev, ali materialov oziroma materialnih surovin, za katere ni dokazil, da so iz legalnega kopa.

V obdobju 2006–2010 je na leto opravljalo svoja dela in naloge povprečno 73 gradbenih inšpektorjev (tabela 2). Ti so letno opravili povprečno 10.634 inšpekcijskih pregledov in skladno z določili 150. člena ZGO-1 izdali povprečno 1543 odločb, od katerih se jih je letno povprečno 36,57 % nanašalo na področje vseh stanovanjskih stavb (poleg eno- torej tudi na dvo- in večstanovanjske).

V tujini zakonodaja načeloma ne dopušča, da bi bili enostanovanjski objekti pri gradnji izvzeti iz stalnega nadzora državnih inštitucij (npr. Nemčija, Avstrija, ZDA), čeprav se ureditve v zveznih državah ali deželah razlikujejo. Za razliko od britanskih inšpektorjev in nadzornikov imajo na primer teksaški tudi pristojnost uvedbe disciplinskega ukrepa, če investitor ne upošteva njihovih priporočil (Anonymous, 2008: 24). Nadzirajo gradnjo temeljev, zidov in ostrejša kakor tudi vodovodne in električne inštalacije ter opravijo končni nadzor. Investitor lahko za nadziranje posamezne faze naroči strokovnjake različnih strok, ti pa morajo biti ali zasebniki (pooblaščen inženirji ali arhitekti) ali člani teksaškega združenja za nepremičnine ali teksaškega stanovanjskega gradbenega združenja. Po izračunih (*Construction and Building Inspectors*, 2011, lastni izračuni) je v ZDA na manj kakor 3000 prebivalcev en gradbeni inšpektor, v Sloveniji pa je eden na približno 27.000 prebivalcev.

V Kanadi (Sturgeon County) potrebujejo investitorji enostanovanjskih objektov poleg lokacijskega dovoljenja tudi gradbeno, električno, plinsko in vodovodno ter dovoljenje za odpadne vode. Najmanj dva dni pred začetkom del mora investitor o svoji nameri obvestiti občino, da lahko izvaja nadzor. Cena tovrstnega nadziranja pa je že vključena v ceno posameznega dovoljenja, ki ga lahko pridobijo le pooblaščen strokovnjaki (dovoljenje za električne inštalacije torej le električar).

Za obravnavo našega problema v Sloveniji je zanimiv prav trend izdanih odločb v letih 2006–2010 v zvezi s stanovanjskimi stavbami, ki v zadnjih štirih letih raste, medtem ko je trend izvedenih inšpekcijskih pregledov relativno stalen. GIRS v svojih načrtih in poročilih

(poročila o delu GIRS za posamezno leto) kot temeljno nalogo opredeljuje čim bolj učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj, vendar je treba priznati, da je področje dela gradbene inšpekcije zelo široko. Težavo predstavljajo tudi sistemske napake državnega aparata (npr. podatki iz popisa nepremičnin naj bi bili podlaga za odkrivanje gradenj na črno, kar bi omogočala vzpostavljena evidenca o upravnih aktih, ki bi morala biti vzpostavljena že leta 2005, vendar je pri tem doživela veliko zamudo).

Tabela 2: Število gradbenih inšpektorjev, inšpekcijskih pregledov, izdanih odločb v skladu s 150. členom ZGO-1 v zvezi s stanovanjskimi stavbami, Slovenija, obdobje 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
gradbeni inšpektorji	76	70	69	74	74
inšpekcijski pregledi (vsi)	11.523	10.780	10.231	10.325	10.311
inšpekcijski pregledi (stan. stavbe) ¹	3.565	3.504	3.589	3.792	3.980
odločbe: (vse)	1.568	1.367	1.494	1.529	1.756
odločbe: ²	577	440	591	570	650

Vir: GIRS, 2011.

¹ Uporabljeni podatki se nanašajo na rubriko »eno-, dvo- in večstanovanjske in socialnovarstvene stavbe« iz poročil GIRS.

² Uporabljeni podatki se nanašajo na odločbe, izdane za vse stanovanjske zgradbe.

Inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojno vodi postopke ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, v prekrškovnem postopku pa v skladu z Zakonom o prekrških (18. člen ZIN). V povprečju torej opravijo en inšpekcijski pregled na dva delovna dneva, pregled stanovanjske stavbe (eno-, dvo- ali večstanovanjske) pa v povprečju na dobrih pet delovnih dni ali enkrat v tednu. Ni odveč omeniti, da je vsako gradbeno dovoljenje poslano v vednost tudi območni izpostavi Gradbenega inšpektorata RS.

3.2. Prikaz stanjana na področju nedovoljenih⁹ gradenj stavb v obdobju 2006–2009

3.2.1. Prekrški po ZGO-1

O prekrških odločajo prekrškovni organi in sodišča (prvi odstavek 45. člena Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 7-238/03, s spremembami, v nadaljevanju: ZP-1). Prekrškovni organi so upravni in drugi državni organi ter nosilci javnih pooblastil (tudi gradbeni inšpektorji), ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški (drugi odstavek 45. člena ZP-1). Opozoriti je treba, da ZP-1 ne uveljavlja zgolj obtožnega (tudi predlagalnega, akuzatornega) načela,

⁹ ZGO-1 med nedovoljene gradnje uvršča nelegalno, neskladno in tudi nevarno gradnjo (12. točka 2. člena).

temveč se postopek v skladu z oficialnim načelom lahko začne tudi po uradni dolžnosti – ex offo (Tratar, 2005: 191). Relevantna so torej dejanja, ki jih prekrškovni organ opravi v smislu pregona za prekršek v okviru svoje pristojnosti (50. člen ZP-1). Vodenje inšpekcijskega postopka, izrekanje ukrepov in vročanje inšpekcijskih odločb se šteje za nujne ukrepe v javnem interesu, zato se odločba lahko izda (tudi ustno) v skrajšanem postopku brez zaslišanja strank (146. člen ZGO-1).

Prekrški investitorja, neposredno povezani z gradnjo objekta, so opredeljeni v:

- 164. členu ZGO-1, kjer 27. točka prvega odstavka določa prekrške v zvezi z naročilom za gradnjo objekta, uporabo objekta ali dajanjem objekta v uporabo, imenovanjem udeležencev projektiranja ali poverjanjem izdelave drugim udeležencem gradnje objekta ipd.;
- 174. členu ZGO-1, kjer 9. točka prvega odstavka določa prekrške investitorja pri gradnji v lastni režiji v zvezi z gradnjo, zakoličenjem in označevanjem gradbišča ter dostopnostjo v zvezi z nadzorom gradbišča;
- 179. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja nelegalne gradnje (brez gradbenega dovoljenja);
- 180. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja neskladne gradnje;
- 181. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja nevarne gradnje; in
- 184. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja v zvezi s posebnimi prepovedmi (za objekte nedovoljene gradnje izvedba komunalnih priključkov, vpis v zemljiško knjigo, njegova uporaba in promet z njim ali zemljiščem, na katerem je, in sklepanje raznih pravnih poslov).

Investitor gradnje v lastni režiji se kaznuje za prekršek, če krši katero od prepovedi iz navedenih členov, z globo od 500 do 1200 evrov. Kadar gradbeni inšpektor določi način prisilne izvršbe, znašajo globe za manj zahteven objekt, če je zavezanec fizična oseba, od 3000 do 8000 evrov. Vse poznejše prisilne globe za zavezanca, ki kljub izrečenim globam ne izpolni svoje obveznosti, se izrekajo, dokler seštevek denarnih kazni ne doseže desetkratnega zneska globe. Investitorjevi prekrški, ki jih v zvezi z gradnjo enostanovanjskega objekta v lastni gradnji določajo zgoraj navedeni členi ZGO-1, zastarajo v dveh letih. Poudariti je treba, da gradbeni inšpektor po določilih ZP-1 kot prekrškovni organ vodi t. i. hitri postopek brez odlašanja, hitro in enostavno. Tovrstna zastaranja bi bila pri gradbenih inšpektorjih kot prekrškovnih organih prve stopnje praktično nerazumljiva, podatkov o tem pa gradbeni inšpektorat ne objavlja.

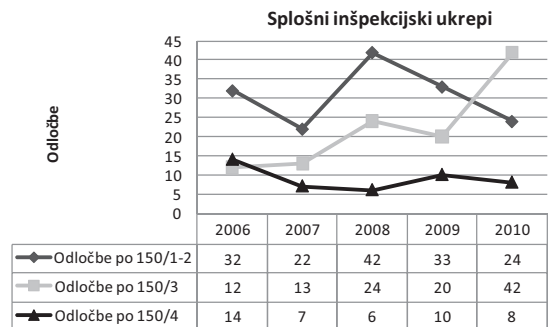
3.2.2. Odločbe gradbenih inšpektorjev

Gradbeni inšpektor v postopku inšpekcijskega nadzora izda odločbo. Izda jo lahko v skrajšanem postopku, brez zaslišanja strank, tudi ustno in tudi na gradbišču ali

objektu. ZGO-1 navaja v 2. poglavju (Inšpekcijski ukrepi) v 150. do 162. členu ukrepe gradbenega inšpektorja za bistvene kršitve, ki jih lahko stori tudi investitor gradnje enostanovanjskega objekta v lastni režiji. V nadaljevanju opisujemo osnovne značilnosti teh ukrepov, ki hkrati dajejo pregled bistvenih kršitev investitorja, in njihovo pojavnost.

Prvič, odločbe za opravo nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem (prva točka prvega odstavka 150 člena ZGO-1), za ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti (druga točka prvega odstavka 150 člena ZGO-1), za prepoved uporabe objekta (tretja točka prvega odstavka 150. člena ZGO-1) in prepoved vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (četrti točka prvega odstavka 150. člena ZGO-1).

Slika 1: Odločbe za splošne inšpekcijske ukrepe pri gradnji vseh stanovanjskih stavb, Slovenija, 2006–2010



Vir: GIRS, 2011.

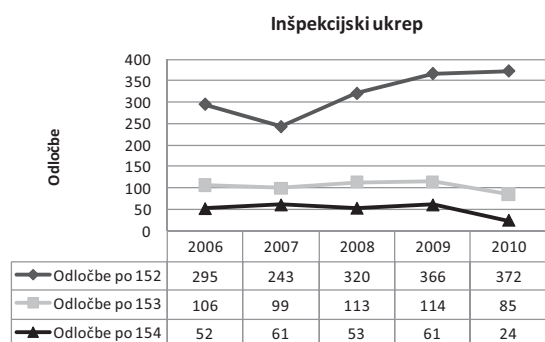
Gradbeni inšpektorji so pri gradnji vseh stanovanjskih stavb (med njimi verjetno tudi enostanovanjskih, grajenih v lastni režiji) letno izdali povprečno 31 odločb zaradi nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem, 22 odločb za ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti, in 9 odločb prepovedi vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (slika 1). Število izdanih odločb za odpravo po prvi in drugi točki prvega odstavka 150. člena ZGO-1 upada, medtem ko je v letu 2010 opazno bistveno povečanje odločb po tretji točki prvega odstavka 150. člena ZGO-1.

Drugič, odločbe za inšpekcijski ukrep pri nelegalni gradnji (152. člen ZGO-1), neskladni gradnji (153. člen ZGO-1) in nevarni gradnji (154. člen ZGO-1).

Ugotavljamo, da so gradbeni inšpektorji letno izdali povprečno 319 odločb zaradi nepravilnosti nelegalne gradnje, 103 odločbe zaradi nepravilnosti neskladne gradnje in 49 odločb zaradi nepravilnosti nevarne gradnje stanovanjskih objektov (slika 2). Število izdanih odločb po 152. členu ZGO-1 se stalno povečuje, medtem ko je v letu 2010 opazen bistven upad po 154. členu

ZGO-1. Večja ozaveščenost ljudi (možnost e-prijave nedovoljene gradnje), razpravljanje o problematiki nelegalnih gradenj v sredstvih javnega obveščanja in intenzivnejše delo gradbene inšpekcije pri odkrivanju nedovoljenih gradenj (prednostne naloge, razvidne iz poročil o delu GURS za posamezno leto) očitno zagotavljajo več odkritih primerov nelegalne gradnje.

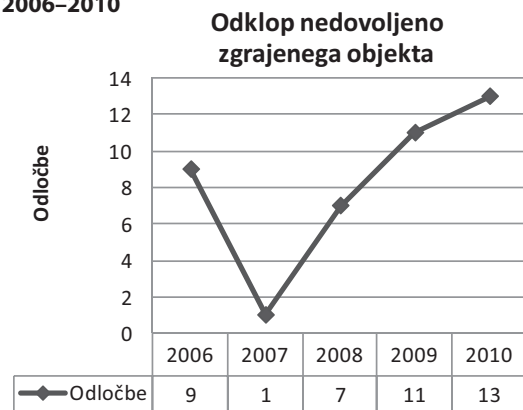
Slika 2: Odločbe za inšpekcijski ukrep pri nelegalni gradnji, neskladni gradnji in nevarni gradnji stanovanjskega objekta po ZGO-1, Slovenija, 2000–2010



Vir: Prirejeno po GIRS, 2011.

Tretjič, odločbe za inšpekcijski ukrep posebnih prepovedi, ki je bil izrečen zaradi nedovoljene gradnje in prepovedi izvedbe komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture (158. člen ZGO-1).

Slika 3: Odklop nedovoljeno zgrajenega objekta (nadzor nad priključevanjem nedovoljenih gradenj na gospodarsko javno infrastrukturo), Slovenija, 2006–2010



Vir: GIRS, 2011.

Gradbeni inšpektorji so v obdobju 2006–2010 letno povprečno za 8 stanovanjskih stavb odredili odklop priključkov nedovoljeno zgrajenega objekta iz gospodarske javne infrastrukture, pri čemer število odklopov vse od leta 2007 raste (slika 3). To povečanje

števila odredb za odklop priključkov je posledica dejavnosti gradbenih inšpektorjev, ki so to področje v svojih načrtih opredelili kot prednostno (glede na vrsto gradenj) zaradi učinkovitega zmanjševanja uporabe objekta in s tem nelegalnih gradenj (poročilo o delu GIRS za posamezno leto).

Četrtič, odločbe za inšpekcijski varstveni ukrep odvzema predmetov, ki je bil izrečen zaradi nedovoljene gradnje (161. člen ZGO-1).

Ugotavljamo, da so gradbeni inšpektorji v celotnem obdobju pri inšpekcijskem nadzoru stavb izdali 6 odločb za zaseg predmetov leta 2006, nato pa odločbe s tem ukrepom niso več izdali (vir: GIRS, 2011). Gradbeni inšpektor izvajanje ukrepa inšpekcijskega varstvenega ukrepa odvzema predmetov, ki je izrečen zaradi nedovoljene gradnje, obravnava kot ukrep za povečanje učinkovitosti nadzora. Še v letu 2007 (poročilo o delu GURS za leto 2006) je gradbena inšpekcija načrtovala nadaljevanje izvajanja tega ukrepa zaradi zmanjševanja števila nedovoljenih gradenj, vendar iz poznejših poročil ni mogoče razbrati razloga za odsotnost izreka ukrepa.

3.2.3. Bistvene ugotovitve o nedovoljenih gradnjah enostanovanjskih stavb v lastni režiji

Bistvene ugotovitve raziskave o nedovoljenih gradnjah enostanovanjskih stavb v lastni režiji so:

- nesporno smo ugotovili, da so fizične osebe gradile letno povprečno kar 96,21 % vseh enostanovanjskih stavb (vir: SURS, lastni izračun);
- mnenje strokovne javnosti se močno razlikuje pri oceni o številu stavb v lastni režiji: (www.nepremicnine-smuk.com) ocenjuje se, da so fizične osebe letno v lastni režiji zgradile okoli 1300 stavb, na podlagi izsledkov raziskave Ritonjeve (2006: 6) pa je mogoče oceniti, da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, torej je letna ocena gradenj v lastni režiji okrog 3994 stavb;
- gradbeni inšpektorat ne opredeljuje nadzora gradenj fizičnih oseb enostanovanjskih stavb v lastni režiji kot prednostno nalogo, zaradi česar omenjenih podatkov o odločbah investitorjem enostanovanjskih stavb v lastni režiji ne prikazujejo;
- povsem natančnih podatkov o gradnji enostanovanjskih stavb fizičnih oseb v lastni režiji iz obstoječih evidenc SURS ali drugega vira ni mogoče pridobiti;
- odločbe gradbene inšpekcije je popolnoma jasno mogoče opredeliti na področju nelegalnosti investitorjev pri gradnji stanovanjskih objektov (op. vseh); in
- ni mogoče utemeljeno sklepati, da je pogostost odločb gradbene inšpekcije enakomerno

porazdeljena glede na način gradnje (lastna režija v primerjavi z drugimi oblikami), saj tovrstna ekstrapolacija ni ustrezno utemeljena in ne omogoča utemeljenih zaključkov.¹⁰

Zaradi navedenega ni mogoče popolnoma utemeljeno pojasniti, kolikšen je tisti delež nelegalnih dejavnosti investitorjev enostanovanjskih objektov v gradnji lastni režiji (v primerjavi z vsemi gradnjami v lastni režiji), ki jih je pristojni državni organ ugotovil pri svojem nadzoru.

3.3. Ekonomske posledice ugotovljenih nepravilnosti gradnje za investitorja

3.3.1. Odločitev investitorja za izvedbo nedovoljene gradnje stavbe

Investitor je pri odločitvi o iskanju osebne koristi z neupoštevanjem pravnih pravil v vlogi posameznika, ki natančno prouči sredstva, s katerimi lahko doseže nedovoljene cilje, hkrati pa je tudi tisti, ki natančno prouči nedovoljena sredstva, s katerimi lahko te nedovoljene cilje doseže. Poglejmo, kateri so bistveni elementi njegove odločitve o (ne)izvedbi nedovoljene gradnje. Pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji investitor praviloma pozna osnovne oblike pravnih norm, ki jih pozitivna zakonodaja opredeljuje kot prekrške, vendar je z uvajanjem odločitev (ki jih bo država morebiti pozneje opredelila kot prekršek) prepričan, da (prirejeno po Cunk 2009: 85):

- je njegova odločitev (in izvedba) nova rešitev (celo z značilnostmi inovacije), ki izpolnjuje nekatere elemente, ki niso opredeljeni z osnovno obliko opisa prekrška (ali da bo tako vsaj mogoče prikazati) in jih država kot osnovni represivni organ ne bo mogla opredeliti kot kršitev pozitivne zakonodaje;
- njegova odločitev (in izvedba) izpolnjuje določila, ki jih država sicer opredeljuje kot kršitev pozitivne zakonodaje v obliki prekrška, vendar zaradi novosti

¹⁰ Recenzentu se zahvaljujemo za komentar. Na tem mestu prikazujemo le informativni izračun ocene deleža odločb, ki se nanašajo na gradnjo v lastni režiji. Na podlagi izsledkov raziskave Ritonjeve (2006: 6) ocenjujemo, da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, torej je letna ocena gradenj v lastni režiji okrog 3994 stavb. Pričujoča raziskava Ritonjeve je namreč edini, a hkrati dovolj dober pokazatelj gradnje v lastni režiji v Sloveniji. Ta delež smo tudi mi uporabili kot osnovo pri oceni izdanih odločb gradbenih inšpektorjev, ker drugi podatki žal niso na voljo. Pri določitvi ocene števila odločb gradbene inšpekcije, ki se nanašajo na nelegalno ravnanje investitorja pri gradnji v lastni režiji, bi lahko izhajali iz števila izdanih gradbenih dovoljenj za vse stanovanjske stavbe. Na tej podlagi ugotavljamo, da se približno 36 % vseh izdanih gradbenih dovoljenj za stanovanjske stavbe nanaša na tiste enostanovanjske stavbe, ki jih fizične osebe gradijo v lastni režiji. Ker pa prednostne naloge gradbenega inšpektorata ne opredeljujejo nadzora gradenj posamezne vrste stanovanjskih stavb po vrsti investitorja kot prednostno nalogo, lahko upravičeno predpostavljamo, da je ta delež gradenj enostanovanjskih stavb smiselno upoštevati tudi v podatkih gradbene inšpekcije pri oceni deleža izdanih odločb. Ocenjujemo, da se tako približno tretjina vseh izdanih odločb gradbenih inšpektorjev nanaša na nepravilnosti, ugotovljene pri gradnji enostanovanjskih objektov v lastni režiji (Vir: SURS, lastni izračun).

odločitve in izvedbe, pričakovanj o nedejavnosti države ali že potrjene (v praksi) neučinkovitosti države, ko gre za uspešno dokazovanje nezakonitosti ravnanja ter sankcioniranja prekrškov, ne bo nikoli odkrita (ali pa bo odkrita po preteku zastaralnega roka).

Investitor pa vsekakor izvede analizo stroškov in koristi upoštevajoč pridobljene koristi nedovoljene gradnje in stroškov, ki bi mu jih takšna identifikacija nedovoljene gradnje z izrečeno sankcijo povzročila.

Navedeno predstavlja optimiranje ekonomske racionalnosti investitorja, ki bo pri obravnavi rešitve (nedovoljene gradnje) vsekakor upošteval tudi tveganje. Bistveno komponento pri opredelitvi teže tveganja pa predstavlja izražena (ne)aktivnost oziroma (ne)strpnost državnega organa.

3.3.2. Prihranki odločitve o nedovoljeni gradnji

Sitem gradnje stavbe v lastni režiji smo zasnovali na naslednjih predpostavkah:

- investitor bo za izvedbo nekaterih zakonsko opredeljenih del (dejavnosti) vključil (poiskal, najel in plačal) druge bistvene udeležence, ki bodo naročena dela izvedli strokovno in zakonito ter zanj pravzaprav predstavljali institut garanta za takšno izvedbo,
- investitor bo preostala dela in dejavnosti izvedel ekonomsko racionalno, vendar strogo v skladu z zakonskimi predpostavkami, in
- sankcije ob ugotovljeni nedovoljeni gradnji bodo izražale posamično in tudi splošno preventivno dejavnost.

Tako poskuša investitor z odločitvami in izvedbami, opredeljenimi v prejšnjem poglavju, predvsem:

- prihraniti stroške (kadar npr. ne vključi nujnih udeležencev ali ne izvede nujno potrebnih dejavnosti in del pri gradnji) oziroma
- prihraniti čas, saj na tak način praviloma skrajša prav tako dolgotrajnejši postopek, kar se, upoštevajoč nekatere druge predpostavke (npr. trenutno biva v najemniškem stanovanju), prav tako izrazi v prihranku denarnih sredstev.

Cooter in Ulen (1996, 383–407) sta razvila ekonomsko teorijo zločina in kazni, s katero sta oblikovala model za predvidevanje prihodnjega kriminalnega vedenja, ki temelji na teoriji racionalne odločitve za izvršitev kaznivega dejanja. Z navedenim modelom lahko pojasnimo tudi dilemo oziroma racionalno odločitev investitorja, in sicer: ali bo uporabil rešitev, s katero bo izvršil nelegalno dejanje, ali ne oziroma ali bo uporabil sporno rešitev ekonomskega problema ter za presojo njene koristnosti čakal na odločitev države o morebitni kršitvi veljavne zakonodaje.

Glede kršitev določil ZGO-1 velja, da jih je mogoče razvrstiti glede na njihovo težo (ni postavil gradbene table do nelegalne gradnje), sankcije pa glede na njihovo strogost (od opozorila do odstranitve nedovoljene gradnje) in navadno se strožje sankcije izrekajo za težje kršitve ZGO-1. »Dejanska kazenska sankcija« prikazuje strogost kazenske sankcije, ki jo ZGO-1 določa kot funkcijo teže kršitve. Sankcija postaja strožja, ko se teža kršitve veča. Da bi dali konkretnější pomen, si predstavljajmo kršitev. Težo kršitve lahko merimo z višino privarčevanega denarja s kršitvijo (denarna korist). Po drugi strani predpostavimo, da je tudi sankcija za kršitev denarna kazen, tako da strožja sankcija pomeni višjo globo. Razmerje 100 % kaže razporeditev instituta sankcije, ki je še zlasti pomemben za zastraševanje. Takšna sankcija, ne glede na težo kršitve, ki jo gradbeni inšpektor dosodi investitorju, je ob tem razmerju povsem enaka vsoti, ki se ji je investitor s kršitvijo izognil. Če se je investitor izognil 1000 evrom, bo višina sankcije prav tako 1000 evrov. Ko je strogost sankcije popolnoma enaka teži kršitve, ima postopek za posledico popolno plačilo celotne privarčevane vsote. Zato je razmerje 100 % poimenovano »popolno vračilo«.

Če mora investitor, ko gradbeni inšpektor odkrije kršitev, le povrniti privarčevano korist, sankcija ne deluje zastraševalno. Zato mora izrečena sankcija nadgraditi popolno vračilo. Nad razmerjem 100 % popolnega vračila je zato treba opredeliti večje razmerje. To razmerje pomeni dejansko razporeditev sankcij v nekem pravnem sistemu. Razmerje dejanske kazenske sankcije pa določi zakonodajalec. V našem primeru bomo zgolj teoretično predpostavili možnost samo izreka globe, navedene trditve pa je mogoče smiselno uporabiti tudi ob izrekih drugih sankcij: pri tem je treba nedvomno upoštevati predvsem nekatere dodatne psihološke in sociološke opredelitve (pozitivne ali negativne) investitorja. Investitor bo torej ob sprejemu odločitve o potencialni kršitvi nedvomno izvedel analizo glede na predstavljena dejstva o institutu popolnega vračila (razmerje 100 %), o teži kršitve (posledično strogosti zagrožene sankcije – vrednost nad razmerjem 100 %) in pridobljeni koristi (privarčevanega denarja).

Cooter in Ulen (1996) poudarjata, da je sankcioniranje kaznivih dejanj zgolj verjetno, kar velja tudi v našem modelu investitorja, ki krši ZGO-1. Investitor, ki svoje odločitve sprejema racionalno, pri razmišljanju o izvršitvi kršitve upošteva verjetnost sankcije. Racionalni investitor izračuna pričakovano korist kršitve, ki je vsaj enaka pridobljeni koristi (privarčevanemu denarju), od katere odšteje predvideno sankcijo, pomnoženo z verjetnostjo, da bo kršitev ugotovljena in sankcija izrečena. Npr.: denarna kazen za kršitev znaša 1200 evrov (to je najvišja globa za investitorja v skladu z ZGO-1), verjetnost, da bo sankcija ugotovljena in izrečena investitorju, pa je enaka 0,75. Tako je pričakovana sankcija enaka $0,75 \times 1200 \text{ evrov} = 900 \text{ evrov}$. Ta element negotovosti sankcije

je v razmerju 100 %, saj je nižje razmerje rezultat 100 % poravnave, zmanjšane za odbitek zaradi negotovosti sankcije.

Pričakovana sankcija se torej lahko spusti pod 100 %, ki zagotavlja popolno vračilo. To pa se zgodi tudi v primeru, ko je sicer doseženo popolno vračilo, vendar je s kršitvijo dosežena še neka dodatna (pri določanju sankcije prenizko ali neovrednotena) korist investitorja (zaradi kršitve so se odselili sosedje in mu poceni prodali bodisi zemljišča bodisi stavbe) ter v primeru, ko oškodovanci (sosedje) v postopku niso prijaviili premoženjskoprnega zahtevka, ali ko organ napoti oškodovanca glede premoženjskoprnega zahtevka na pravdo (pa oškodovanec od nje odstopi). Znotraj tega razmerja investitor s kršitvijo pridobi več, kakor pričakuje, da bo izgubil, zato kršitev prinaša korist.

3.3.3. *Posledice odkritja nedovoljene gradnje*

Ko govorimo o stroških odkritja nedovoljene gradnje, moramo takoj opozoriti na bistveno vlogo udeleženca, ki ugotavlja navedeno nelegalnost gradnje:

- če značilnost nedovoljene gradnje ugotovita projektant PGD ali nadzornik, se praviloma (če investitor upošteva navodilo) to izrazi kot povečanje neposrednih stroškov (odprava nepravilnosti) ali časa (čas, potreben za izvedbo dejavnosti). Zanimivo je tudi dejstvo, da ima popolnoma enake posledice za investitorja tudi odkritje nelegalnosti s strani gradbenega inšpektorja v primeru, da gradbeni inšpektor izreče ukrep opozorila,
- če nedovoljeno gradnjo ugotovi gradbeni inšpektor in v prekrškovnem postopku izda odločbo s sankcijo, pa poleg zgoraj opredeljenega časa in neposrednih stroškov izvedbe nastanejo kot posledica tudi posredni stroški (v najlažji obliki kot globa, morebitni dodatnih ukrepi – zaseg, v najhujši kot rušitev stavbe). Globa se lahko nato preoblikuje v uklonilni zapor, kar pa še poveča časovno spremenljivko.

Temeljna značilnost globe se kaže v njihovem kaznovanem značaju z opredelitvijo povračilne (retributivne) sankcije, ki je praviloma namenjena zagotovitvi posebne preventivne dejavnosti (preprečevanje konkretnemu storilcu prekrška, da bi dejanje ponovil) in splošne preventivne dejavnosti (učinek sankcije, ki pomeni splošno opozorilo ali odvrčanje vseh potencialnih storilcev od storitve prekrškov). Opozoriti pa je treba tudi na ekonomski vpliv sankcije na kršitelja (globo, odvzem predmetov in odvzem premoženjske koristi) oziroma njihov časovni vpliv (varnostni ukrep in sprememba globe v uklonilni zapor). V praksi je teh ukrepov sorazmerno malo, kar je najverjetneje tudi posledica usmeritve gradbene inšpekcije, ki praviloma uporabi opozorila in šele nato druge prisilne ukrepe (poročila o delu GIRS). Zato so v splošnem koristi večje od stroškov: posamezniki se v določenem institucionalnem okolju,

ki slabše deluje, obnašajo racionalno na kratek rok. Posledice tega pa so degradacija institucionalnega okolja in zmanjševanje tveganja investitorja.

4. Sklep

Investitor enostanovanjske stavbe vlaga svoja sredstva v gradnjo največkrat zaradi zagotovitve osnovnih bivalnih pogojev. Juvanec (2008, 18) meni, da kakovost gradnje in njegova uporaba nista v neposredni zvezi in da investitor vpliva na vsebino, torej na funkcijo objekta, na estetsko plat pa le, če želi večjo urejenost. Od ravni investitorjeve kulture naj bi bilo odvisno, ali bo v danih okvirih izbral najslabšo ali najboljšo rešitev ali pa bo iz teh okvirov zavestno kaj izločil. Po njegovem mnenju namreč vsaka (nesankcionirana) črna gradnja prinese osnovo za nadaljnjo gradnjo, množilno za deset novih podobnih gradenj.

Ugotavljamo, da se investitorji nedovoljene gradnje znotraj slabo delujočega institucionalnega okolja na kratek rok obnašajo racionalno, saj so pričakovane koristi od nedovoljenega delovanja večje od možnih stroškov. Pri svojih dejanjih v precejšnji meri ne spoštujejo določila pozitivne zakonodaje, kar bi lahko pomenilo, da njihova dejanja temeljijo na realnem pričakovanju, da je državna uprava s svojim nadzorstvenim aparatom neučinkovita in neuspešna.

Ključ za družbeno odgovorno ravnanje investitorjev je zato v družbeno odgovornem delovanju institucij, na vzpostavitvi učinkovitega in preglednega institucionalnega okolja, ki bo uravnotežilo stroške in koristi od nedovoljenega delovanja investitorjev pri gradnji v lastni režiji. S tem bodo odpravljeni vzroki in posledice za nedovoljeno delovanje investitorjev znotraj hitro delujočega in pravičnega zakonodajnega okvira.

Prav tako ni smiselno zagovarjati piramidne podrejenosti ali nadrejenosti posamezne stopnje družbene odgovornosti. Potreben je premik k smiselnemu, celostnemu in hkratnemu upoštevanju nepogrešljivih, nujnih in zahtevanih vložkov občje (vseobsegajoče) konsistentnosti (usklajenosti, neprotislovnosti in doslednosti) udeležencev (Cunk 2010: 6).

Dokler ne bo tega miselnega premika pri vseh udeležencih gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji, bo osnovno ravnanje investitorja le sledenje izpolnjevanja zahtev homo economicusa. Na institucijah je, da odgovorijo na vprašanje, zakaj udeleženci gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji niso pripravljene spoštovati zakonskih določil in plačevati za udeležence (za hkratno doseganje tudi ostalih stopenj družbene odgovornosti), če pa je verjetnost odkritja nedovoljenih dejavnosti minimalna ali je sploh ni. Če se nepravilnost odkrije, je rešitev vprašljiva in postopki predolgi.

Viri in literatura

Anonymous. (2008). Counties, like cities, required to have inspections. *Texas Banking*, 97 (9), str. 24. Dostopno na: Proquest Database (9. 6. 2011).

Baiche, Bousmaha, Nicholas Walliman in Raymond Ogden. 2006. Compliance with building regulations in England and Wales. Department of Architecture, School of the Build Environment, Oxford Brookes University, Oxford UK, 24 (4), str. 279–299.

Bajt, Aleksander in Franjo Štiblar. 2004. *Ekonomija. Ekonomska analiza in politika*. Ljubljana: GV Založba.

Bojnec, Štefan, Žiga Čepar, Tanja Kosi in Bojan Nastav. 2007. *Ekonomika podjetja*. Koper: Fakulteta za management.

Breznik, Janez in Duhovnik, Janez. 2005. Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.

Breznik, Janez in Duhovnik, Janez. 2010. Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. J. Breznik in drugi. Ljubljana: GV Založba.

Carroll, B. Archie in K. Ann Buchholz. 2000. *Business & society's ethics and stakeholder management*. 4th. Edition, Cincinnati (Ohio): South-Western College.

Cooter, Robert in Thomas Ulen. 1996. *Law and Economics – 2nd Edition*. Reading (Massachusetts): Addison Wesley Longman, Inc.

Cunk, Zoran. 2009. Navidezno inovativne, a pravno sporne rešitve kriznih situacij v pravni osebi. Magistrsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Cunk, Zoran. 2010. Dinamični model družbene odgovornosti podjetja – model občje konsistentnosti. V: *Eseji o družbeni odgovornosti*. M. Mulej in A. Hrast. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 6. poglavje.

Gruden, Barbara in Polona Kovač. 2007. Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja. *Uprava*, V (1/2007), str. 43-66.

Hausbau mit Eigenleistung. Dostopno na: <http://www.wohnungen.lu/hausbau/hausbau-mit-eigenleistung.html> (10. 6. 2011).

Juvanec, Borut. 2008. Skladen razvoj med teorijo in odnosi. *AR* (2), str. 14–23.

Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. in Bojnec, Š. (2011). Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji. Uprava, IX (3/2011), str. 7-33. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Mulej, Matjaž etc. (2000). Dialektične in druge mehkosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa). Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Mulej, Matjaž, Vojko Potočan, Zdenka Ženko in Štefan Kajzer: Etika soodvisnosti kot ozadje družbene odgovornosti. V: Eseji o družbeni odgovornosti. M. Mulej in A. Hrast. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 4. poglavje.

Nach dem Hausbau. Dostopno na: <http://www.help.gv.at/Content.Node/226/Seite.2260600.html> (13. 6. 2011).

Nepremičnine Smuk. Dostopno na: www.nepremicnine-smuk.com (3. 5. 2011).

Pličanič, Senko. 2003. Temelji ekološkega prava: kako uzakoniti zmernost pri človekovih odnosih z živalmi, rastlinami in neživim svetom. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010, februar 2011. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008, številka 020-10/2009, januar 2009. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2009, številka 020-22/2010, marec 2010. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Prašnikar, Janez, Polona Domadenik in Matjaž Koman. 2008. Mikroekonomija. Ljubljana: GV Založba.

Pravilnik o gradbiščih (Uradni list RS, št. 55/08, 54/09).

Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/05).

Pravilnik o zahtevah za nizkonapetostne električne

inštalacije v stavbah (Uradni list RS, št. 41/2009).

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2006, številka 020-8/2007, januar 2007. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2007, številka 020-10/2008, februar 2008. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Ritonja, Tina. 2006. Anketa o samogradnji v gospodinjstvih. Dostopno na: http://www.stat.si/radenci/program_2006/D3_Ritonja.doc (9. 6. 2011).

Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, UL0003270, Sodba I U 1085/2009, z dne 20/05-2010).

Statistični urad RS. Dostopno na: <http://www.stat.si/> (2. 4. 2011).

Sturgeon County. Dostopno na: <http://www.sturgeoncounty.ab.ca/SERVICES/CountyServices/PlanningandDevelopment/FrequentlyAskedQuestions/tabid/135/Default.aspx> (12. 6. 2011).

The World Bank. Time required to obtain an operating license (days). Dostopno na: <http://data.worldbank.org/indicator/IC.FRM.DURS> (13. 6. 2011).

Tratar, Boštjan. (2005). Komentar k členom 45–58. V: Zakon o prekrških s komentarjem. I. Bele et. al. Ljubljana: GV Založba.

Verovšek, ŠpelainMatevžJuvančič.(2009).Prepoznavanje prostorskih kvalitet med mladostniki. Urbani izziv, 20 (1), str. 43–52.

Zakon o evidentiranju nepremičnin, Uradni list RS, št. 47/06, s spremembami.

Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami.

Zakon o prekrških ZP-1, Uradni list RS., št. 7-238/03, s spremembami.

Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, Uradni list RS, št. 25/2008.