

Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji

UDK: 35.078.3:69

Mojca Klemenčič Manič

Ingra Stanislav Klemenčič, s. p.
mojca.klemencic@gmail.com

Zoran Cunk

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Policijska uprava Maribor
zoran.cunk@gmail.com

Štefan Bojnec

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management
stefan.bojnec@fm-kp.si, stefan.bojnec@siol.net

IZVLEČEK

V prispevku predstavljamo vlogo in pomen nadzornika in njegovih nadzornih organov pri gradnji enostanovanjskega objekta v lastni režiji. Proučujemo njegovo odgovornost pri ravnanjih, ki morajo biti skladna tako z zakonskimi določili kot etično-moralnimi pravili družbene odgovornosti. Pri tem nas pri ugotavljanju njegove odgovornosti za izvedbo del zanimajo predvsem ugotovitve njegovih nadzornih organov, tj. poklicnih združenj (Inženirska zbornica Slovenije, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije) in gradbenega inšpektorata. Kritično obravnavamo Zakon o graditvi objektov in nekatere pravilnike, ki natančno določajo obveznosti nadzornikov pri graditvi in predvidevajo tudi sankcije. Pri gradnji so namreč prisotni različni interesi in zakonodajalec mora zaradi družbeno odgovornega delovanja vseh vpletenih udeležencev zagotoviti tako minimalne standarde za varno in zanesljivo gradnjo kot tudi za bivanje v vseh enostanovanjskih stavbah. V praksi pa z vidika investitorja status in pomen nadzornika ni jasen.

Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011).
Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji.
Uprava IX(3), 7–33.

Ključne besede: gradnja v lastni režiji, nadzornik, Inženirska zbornica Slovenije, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, gradbena inšpekcija, družbena odgovornost

JEL: H42, L74, L98

1 Uvod

Investitor je pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali jo sam izvaja (4.1 točka 2. člena Zakona o graditvi objektov, Ur. l. RS, št. 110/02 s spremembami – v nadaljevanju ZGO-1). Graditev objekta po ZGO-1 obsega projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta (1. člen ZGO-1). Stavba pa je objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti (1.1 točka 2. člena ZGO-1). ZGO-1 investitorju dovoljuje gradnjo enostanovanjske stavbe tudi v lastni režiji.¹ Proučevanje racionalnosti investitorjev pri gradnji objekta oziroma njihovega odkritega nelegalnega ravnanja pri gradnji v lastni režiji je pokazalo (Klemenčič Manič idr., 2011), da je nujno uvesti večjo družbeno odgovornost pri vseh udeležencih gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji, ne samo pri investitorju.

Gradnjo enostanovanjske stavbe lahko kljub relativno majhni vrednosti investicije v primerjavi z drugimi gradnjami opredelimo s pojmom investicijski proces. Vsak investicijski proces ima nosilce in izvajalce, ki morajo stalno načrtovati in nadzorovati poslovni izid, stroške, denarne tokove, roke in kakovost (Slana, 2010, str. 8). Ključno vprašanje pa je, ali investitor objekta, ki gradi v lastni režiji in je torej hkrati v vlogi (edinega) izvajalca, sploh razpolaga z zadostnimi znanji, da lahko ta proces sam oz. v (so)delovanju z drugimi udeleženci kakovostno vodi in izpelje. Med znanji je treba upoštevati tudi obvladovanje obrtniških znanj različnih strok. Cilj tega procesa pa ne bi smel biti le prihranek pri stroških izvajanja del (torej izpolnjevanje ekonomske racionalnosti), ampak zlasti zagotoviti ustrezno kakovost gradnje, ki izpolnjuje kriterije družbene odgovornosti.

¹ Gradnja v lastni režiji pomeni, da investitor kot fizična oseba sam, s pomočjo družinskih članov oziroma s sosedsko pomočjo, ali društvo s pomočjo svojih članov, gradi objekt, ki ga potrebuje samo za lastne potrebe prebivanja oziroma opravljanje društvene dejavnosti (8.2 točka 2. člena ZGO-1).

Kot udeleženci gradnje so poleg investitorja lahko le še sosede in družinski člani, izmed obveznih udeležencev s strokovnega področja pa je nujno potrebno vključiti še projektanta projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in nadzornika. V prispevku proučujemo odgovornost nadzornika, ki predstavlja gospodarski subjekt oz. fizično osebo, ki nastopa v njegovem imenu. Zato je ključno odgovoriti na vprašanje, ali oz. kako lahko nadzornik investitorju pomaga pri gradnji in kakšne so bistvene značilnosti tega udeleženca pri izvajanju gradnje.

Investitorja bi pogosto lahko opredelili s pojmom laik (Plavšak, 1998, str. 16–17), ki označuje lastnosti tiste od pogodbenih strank, ki v razmerju do predmeta pogodbe ne potrebuje posebnega strokovnega znanja, ker je izvedbo storitev, potrebnih za doseganje pogodbenega rezultata, zaupala osebi, ki takšno strokovno znanje ima oziroma ponuja strokovne storitve, ki takšno strokovno znanje vključujejo. Nadzornik pa ima lastnost profesionalne osebe (Plavšak, 1998, str. 16) kot osebe z ustreznim strokovnim znanjem za opravljanje storitev, ki so predmet pogodbe in so potrebne pri gradnji objekta in za katere naročnik (praviloma investitor) sam nima zadosti znanja ali pa takšno znanje sicer ima, vendar se s posameznimi strokovnimi vprašanji v zvezi z gradnjo zaradi katerega koli vzroka ne želi ukvarjati.

Za nadzor nad gradnjo mora investitor z nadzornikom skleniti pisno pogodbo. V postopku gradnje objekta je civilnopravno razmerje med udeležencema tako urejeno. Nadzornik pa lahko krši etično-moralna določila in določila pozitivne zakonodaje. S takšnim ravnanjem izpolnjuje znake kaznivega ravnanja, tj. prekrška in kaznivega dejanja, s tem pa tudi družbeno (ne)odgovorno izvaja aktivnosti v procesu gradnje. Vprašanje, s katerim se soočamo, je, ali se nadzorniki zavedajo svoje odgovornosti in ali država ustrezno ugotavlja pojavnost protipravnega ravnanja, ki bi investitorju omogočilo racionalno odločitev o vključitvi nadzornika v proces gradnje objekta.

Dialektična teorija sistemov (Mulej, 2000, str. 63) omogoča boljše razumevanje za doseganje zadostne in potrebne celovitosti ter opozarja in zagovarja, da je treba obnašanje ljudi in organizacij obravnavati v skladu s sodobnimi potrebami človeštva, tj. družbeno odgovornostjo. Pri tem bomo upoštevali troje. Prvič, družbeno odgovorno ravnanje (Carroll & Buchholz, 2000, str. 750) investitorja ob vključitvi nadzornika. Drugič, družbeno odgovornost nadzornika gradnje in njegova ravnanja

za ravnanje v skladu z veljavnimi pravnimi akti, ter ravnanje v skladu z moralno-etičnim glediščem določene družbe. In tretjič, osredotočili se bomo na pojavnost kaznivih ravnanj kot kazalnikov izpolnjevanja zakonskega in etičnega inputa družbene odgovornosti (Cunk, 2010, str. 6).

Naš raziskovalni problem je ovrednotiti izhodišča in poiskati odgovor na raziskovalno vprašanje, ali se – ob tem, ko na obravnavanem področju pravila in kriteriji niso povsem jasni in se tudi razmeroma pogosto spreminjajo glede na moč različnih lobijev – nadzornik obnaša družbeno odgovorno in v pretežni meri spoštuje etično-moralne norme in določila pozitivne zakonodaje ter ali so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim aparatom nad delom nadzornikov učinkovite in uspešne. Temeljni namen je ovrednotiti segment družbene odgovornosti nadzornika v izbranem obdobju (2006–2010) na ozemlju Slovenije. Poseben poudarek je z vidika vloge in pomena nadzornika in njegovih nadzornih organov pri gradnji objekta. Za doseg tega bomo uporabljali:

- metodo deskripcije, ko bomo opisovali dejstva o delu nadzornikov, ki jih je smiselno upoštevati pri spoznavanju vzrokov za nastanek obstoječega stanja in njihovih posledic ter razvijanju spoznanj;
- metodo analize in sinteze, ko bomo opredeljevali izhodišča raziskovanja in vidikov za raziskovanje ter pri razvijanju spoznanj in izdelavi sklepov; ter
- induktivno metodo, ko bomo v raziskovanju empirično ugotavljali dejstva in iz njih izvajali sklepe teoretičnega, posplošenega značaja.

Temeljna cilja sta s kritično analizo podprto z analizo obstoječih sekundarnih podatkov prikazati pojav kaznivih ravnanj nadzornikov pri gradnji objektov v Sloveniji. Kot ključna novost in bistveni prispevek k znanosti je ovrednotenje in prikaz kriterija zaupanja investitorja nadzorniku pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji ter s tem povezano raziskovalno vprašanje osebne in družbene (ne)odgovornosti nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji.

2 Pomen nadzornika

Čeprav izraz gradnja enostanovanjske hiše v lastni režiji napeljuje na misel o investitorju kot edini osebi, ki je prisotna v procesu gradnje, pa

pozitivna zakonodaja kot obveznega udeleženca opredeljuje tudi nadzornika: nadzornik je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve gradbenega nadzora (4.4 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1), in izpolnjuje z ZGO-1 predpisane pogoje za projektanta ali izvajalca (30. člen ZGO-1). Ta oseba je po navadi investitorjev projektant.

Poudariti je treba, da tako kot investitor tudi nadzornik teži k izpolnjevanju ekonomskega cilja (praviloma doseganja dobička kot razlike med pogodbeno ceno in dejanskimi stroški). Zato so poslovni interesi investitorja in nadzornika lahko diametralno nasprotni (Plavšak, 1998, str. 18–19). Vendar ta ekonomski cilj ni edina nujna funkcija nepremičnine, saj Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91) v 67. členu opredeljuje, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Upoštevali pa naj bi tudi vsebino 15. člena, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih, med katere sodijo tudi t. i. omejitve zaradi javnega interesa. Nadzorniku, ki opravlja nadzor kot gospodarsko dejavnost, pa Ustava RS določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristijo (74. člen).

Investitor in nadzornik pri graditvi objektov sta vsak zase in v okviru pravic in dolžnosti, ki jih določa ZGO-1, dolžna zagotavljati, da bodo objekti in njihovi posamezni deli zanesljivi, skladni s prostorskimi akti in evidentirani ter da bodo tudi pri uporabi zagotavljali funkcionalno oviranim osebam dostop, vstop in uporabo brez grajenih in komunikacijskih ovir (18. člen ZGO-1). Vsak udeleženec gradnje v lastni režiji je torej odgovoren za zanesljivost objekta kot celote.

Poleg tega ZGO-1 (32. člen) določa odgovornost za škodo. Za razliko od investitorja mora nadzornik pred začetkom opravljanja dejavnosti zavarovati in imeti ves čas svojega poslovanja zavarovano svojo odgovornost za škodo, ki bi utegnila nastati investitorjem in tretjim osebam v zvezi z opravljanjem njihove dejavnosti (33. člen ZGO-1).

Gradbeni nadzor je opravljanje strokovnega nadzorstva na gradbišču, s katerim se preverja, ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje. Nadzoruje se kakovost izvedenih del, gradbene proizvode, druge materiale, inštalacije in tehnološke naprave, ki

se vgrajujejo v objekt, in ali se pri izvajanju del spoštujejo dogovorjeni roki izgradnje (8.3 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1). V imenu investitorja ga lahko opravlja pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje s tem zakonom predpisane pogoje za projektanta ali izvajalca (30. člen ZGO-1). Investitor mora zagotoviti gradbeni nadzor najpozneje z dnem, ko se začne s pripravljalnimi deli na gradbišču, in ga poveri nadzorniku, ki je lahko projektant ali izvajalec in ne izvaja gradnje na istem objektu (prvi odstavek 85. člena ZGO-1).

Nadzornik mora za vsako gradbišče, na katerem opravlja gradbeni nadzor, imenovati odgovornega nadzornika (prvi odstavek 86. člena ZGO-1), tj. posameznika, ki nadzorniku odgovarja za skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in za kakovost izvedenih del, v skladu z gradbenimi predpisi (4.4.1 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1). Odgovorni nadzornik nadzoruje, ali se v projekt za izvedbo sproti vnašajo vse tiste spremembe in dopolnitve, ki nastajajo med gradnjo, in ali se s takšnimi spremembami strinjata investitor in projektant (prvi odstavek 88. člena ZGO-1). Tudi iz tega določila nesporno izhaja, da za gradnjo objekta ni ustrezna projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), ki sicer zadošča za izdajo dovoljenja. Dela je vsekakor treba izvajati skladno s pogoji, ki izhajajo iz gradbenega dovoljenja, vendar ne na podlagi projekta PGD, ampak na podlagi projekta za izvedbo (PZI). Tovrstna projektna dokumentacija je na gradbišču nujna, saj lahko gradbeni nadzornik le na podlagi PZI opravlja nadzor.² Projektant namreč v prvi fazi pripravi investitorju projektno dokumentacijo za PGD, ki je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Investitor pa mora pred pričetkom izvajanja del naročiti še izdelavo PZI, po katerem se dejansko izvajajo dela. Ena izmed nalog izvajalca (v primeru gradnje v lastni režiji torej investitorja) je namreč tudi ta, da mora na gradbišču izvajati dela po projektu za izvedbo (2. točka prvega odstavka 83. člena ZGO-1). Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, kot izhaja že

² To pa skladno z ZGO-1 žal ne velja za t. i. projektantski nadzor. ZGO-1 odgovornemu vodji PGD namreč nalaga, da pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja v skladu s PGD (4. odstavek 45. člena). Vendar pa globa zaradi neizvajanja tega določila ni predpisana. ZGO-1 pa nikjer ne določa, da bi moral investitor projektanta PGD obvestiti o gradnji. Velikokrat je projektant PGD hkrati tudi nadzornik, torej obenem opravlja projektantski in gradbeni nadzor. Glede na določila ZGO-1 prvega torej le na podlagi PGD, drugega pa na podlagi PZI, kar je s strokovnega stališča sporno. Osnova obeh nadzorov bi namreč morala biti podrobna projektna dokumentacija, to pa je lahko le projekt PZI.

iz naziva, je namenjen zgolj upravnemu postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, ne pa izvajanju del, saj je njegova vsebina precej okrnjena in za gradnjo objekta ne zadostuje. Iz razprav na spletnih forumih (npr. podsvojostreho.net) je razvidno, da številni investitorji projekta PZI ne naročajo in da številni nadzorniki opravljajo nadzor tudi brez tovrstne dokumentacije, kar pa je s strokovnega stališča nesprejemljivo.

Če odgovorni nadzornik med gradnjo ugotovi neskladje s projektom za izvedbo, z gradbenimi predpisi, neustrezno kakovost vgrajenih gradbenih in drugih proizvodov, inštalacij, tehnoloških naprav in opreme, kršitev dogovorjenih rokov izgradnje ipd., mora o tem takoj obvestiti investitorja (oz. gradbenega inšpektorja) in ugotovitve (ter predloge, kako stanje popraviti) vpisati v gradbeni dnevnik, s svojim podpisom pa potrjuje tudi, da so vneseni podatki oz. vpisi resnični) (drugi, tretji in četrti odstavek 88. člena ZGO-1). Vendar pa gradbenega dnevnika pri gradnji v lastni režiji ni treba voditi (prvi odstavek 10. člena Pravilnika o gradbiščih), zato nadzornik svojih ugotovitev ne more vpisati nikamor. Poleg tega ne smemo spregledati niti, da je glavna (odškodninska) obveznost nadzornika vezana predvsem na pravilno voden gradbeni dnevnik, njegova odgovornost pri izvedbi gradbenega nadzora pa nima narave odgovornosti za stvarne napake, ampak temelji na splošnih pravilih pogodbene odškodninske odgovornosti (Dobnik, 2011, str. 10). Iz tega je nesporno razvidno, da se nadzornik odgovornosti lahko izogne, saj pisnih dokazil o njegovih (ne)ugotovljenih nepravilnostih pri gradnji v lastni režiji ni.

Ko investitor skupaj z odgovornim nadzornikom in odgovornim vodjo projekta PGD ugotovi, da je bila gradnja izvedena v skladu z gradbenim dovoljenjem, tako da je objekt mogoče uporabljati, in da je izdelan projekt izvedenih del (slednji v primeru enostanovanjskega objekta ni potreben – tretji odstavek 101. člena ZGO-1), mora skladno s prvim oz. drugim odstavkom 89. člena ZGO-1 pri upravnem organu za gradbene zadeve, ki je izdal gradbeno dovoljenje, v osmih dneh vložiti zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja.

IZS (Leban, 2011) ugotavlja, da ima nadzornik omejeno pooblastilo, ki izhaja iz njegove licence, in mora zato tudi v primeru gradnje manj zahtevnega objekta (vse enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji) imenovati svoje pomočnike – odgovorne nadzornike posameznih del iz drugih strok. IZS torej upravičeno pričakuje, da lahko nadzor gradbenih

konstrukcij opravlja gradbeni inženir, električnih inštalacij električni inženir itd. A ker ZGO-1 nikjer ne predpisuje, kdo lahko opravlja nadzor, se šteje, da lahko tudi arhitekt ali gradbeni inženir poda izjavo: »...da pri gradnji ni prišlo do odstopanj od projekta za pridobitev gradbenega... in izdanega gradbenega dovoljenja... da je objekt zgrajen skladno s predpisi...«, čeprav ni pristojen za preverbo električnih, telekomunikacijskih ali strojnih inštalacij in opreme (arhitekt niti za izvedbo gradbenih konstrukcij). Pogoji za izdajo uporabnega dovoljenja za enostanovanjsko stavbo je namreč poleg te izjave odgovornega vodje projekta PGD in odgovornega nadzornika le še geodetski načrt novega stanja zemljišča (tretji odstavek 101. člena ZGO-1). Vendar pa v praksi (Klemenčič Manič idr., 2011) le redki investitorji pridobivajo uporabno dovoljenje, saj so stroški urejanja dokumentacije glede na predvidene kazni previsoki.

Pomanjkanje celostne družbene odgovornosti lahko pojasnimo z neobstojem dnevnika in s transakcijskimi stroški preverjanja. Prvič, ker ni gradbenega dnevnika, investitor ne more nadzorniku ničesar dokazati, ker nima (razen pogodbe) nobenega pisnega dokumenta. Tudi če ima pogodbo, se lahko nadzornik izgovori, da ga investitor o gradnji ni obveščal ali celo, da mu je zatrdil, da z gradnjo več ne nadaljuje. Zato je oteženo tudi zbiranje podatkov v inšpekcijskih pregledih za enostanovanjske stavbe, ki se nanašajo na nepravilnosti v procesu gradnje in odgovornostjo zanje. Prav tako pa je verjetno to tudi razlog, da natančni podatki o gradnji v lastni režiji ne obstajajo. Drugič, transakcijski stroški preverjanja naraščajo z oddaljenostjo od sedeža nadzornika do kraja gradnje.

3 Družbeno (ne)odgovorna ravnanja nadzornika

3.1 Poklicna etika

Mead (1997, str.173) poudarja, da posamezniki, katerih sodelovanje je ključno za delovanje celote, uporabljajo svoj socialni organizem, ki kot pojavna oblika skupnosti ni cilj (so)delovanja sama po sebi, temveč pomeni izhodišče in sredstvo za doseganje sinergij. Takšna socialna oblika so tudi poklicna združenja. V Sloveniji sta bili zaradi zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb ustanovljeni dve poklicni zbornici (prvi odstavek 108. člena ZGO-1):

1. IZS je samostojna poklicna organizacija, ki združuje več kot 6.000 pooblaščenih inženirk in inženirjev, ki na območju Republike Slovenije sodelujejo pri graditvi objektov in koordiniranju graditve z urejanjem prostora.
2. Arhitekti, urbanisti in krajinski arhitekti so januarja 2004 ustanovili samostojno zbornico, tj. Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije. ZAPS danes šteje več kot 1.400 članov.

Poklicna združenja praviloma obravnavajo kršitve nujnih etičnih norm v skladu s svojim kodeksom. Mead (1997, str. 280–287) poudarja, da je edino pravilo, ki ga etika lahko poda, da mora posameznik racionalno preučiti vse vrednote, vključene v specifičen problem. To ne pomeni, da mora pri tem razgrniti pred seboj vse družbene vrednote, ampak problem sam določa vrednote, saj je konkreten in so z njim povezani konkretni interesi, vse te interese pa je treba premisliti in nato narediti tak načrt ukrepanja, ki ga bo razumno upošteval. Takšen zbir interesov z etičnega in moralnega vidika je kodeks. Opredelimo ga kot sprejeto natančno določanje številnih vidikov strokovnega poklicnega dela, ki opredeljuje bistvene poudarke splošne narave pri izvajanju dela.

Skupščina IZS je leta 2010 sprejela Kodeks poklicne etike članov IZS. Inženirji, člani IZS, morajo pri svojem delu upoštevati kodeks, ki v preambuli med drugim določa, da inženirji skrbijo za kakovost življenja in varujejo tako javni interes, kot tudi interes posameznika, v prvem členu pa je jasno zapisan tudi njegov osnovni namen, in sicer: »zagotoviti najvišji standard profesionalnega vedenja med inženirji«. Inženirji morajo spoštovati in pravilno uporabljati veljavno nacionalno zakonodajo in zakonodajo Evropske unije (EU), veljavne predpise, tehnična pravila, veljavne in splošno sprejete standarde, norme in pravila stroke, po katerih se ravna pri opravljanju svojega poklica in pri storitvah, ki so jim zaupane (2. člen Kodeksa inženirjev).

Na etično moralni vidik opravljanja del in nalog bistvenih udeležencev pri gradnji objekta, članov ZAPS-a, pa vpliva Kodeks poklicne etike arhitektov, krajinskih arhitektov in prostorskih načrtovalcev, ki določa načela in pravila, po katerem se morajo ravnati pri opravljanju dejavnosti (1. člen). Pri opravljanju svoje dejavnosti je arhitekt dolžan poiskati najustreznejšo rešitev, upoštevajoč veljavne predpise, značilnosti lokacije, razpoložljiva sredstva ter ekološki, pojavni in socialni vidik predlaganih rešitev (Uvod kodeksa).

Oba kodeksa sta izhodišče za pravila, katerih kršitev je v disciplinskem pravilniku opredeljena kot disciplinska kršitev.

Izpolnjevanje etičnih pravil bistvenih udeležencev spremljata in obravnavata dve poklicni združenji:

1. IZS: V primeru disciplinskih kršitev določb kodeksa inženirji odgovarjajo skladno z Disciplinskim pravilnikom IZS (Disciplinski pravilnik IZS). Po navedbah glasila inženirske zbornice (GIZ, 2011, str. 6–7) je bilo v času od 1. 1. 2010 do junija 2011 na disciplinskega tožilca zbornice naslovljenih 33 prijav (26 v letu 2010 in 7 v letu 2011), od katerih je tožilec zavrgel 18 prijav, druge pa obravnaval (Kocjan, 2011, str. 8).
2. ZAPS: V primeru dejanja, ki pomeni kršitev kodeksa, so deležni sankcij, ki jih določa Disciplinski pravilnik (Ur. l. RS, šte. 69/10). V praksi so po sodbah upravnih sodišč (npr. UM0010386 in UL003513) nekatere prvo- oz. drugo stopenjske odločitve zaradi procesnih napak bile vrnjene v ponoven postopek.

Nekatere etično-moralne norme pa pomenijo določeno povečano nevarnost v primerjavi z nevarnostjo, izhajajočo iz katerekoli kršitve etično moralnih norm in splošnih pravnih predpisov. Zato obstaja podlaga, da se jih povzdigne na raven *legis plusquamperfectae* – raven prekrška.³

3.2 Prekrški nadzornika

Prekršek je dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek (6. člen Zakona o prekrških, Ur. l. RS., šte. 7-238/03 s spremembami – v nadaljevanju ZP-1). Gradbeni inšpektor v obravnavanem primeru sankcionira nadzornika za prekršek, če krši katero izmed prepovedi iz členov zakona – ZGO-1, v hitrem postopku z globo. Če določi način izvršbe s prisilitivijo, znašajo denarne kazni za manj zahtevni objekt, če je zavezanec pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, od 40.000 do 80.000 evrov (prvi odstavek 148. člen ZGO-1). Vse kasnejše kazni za prisilitev zavezanca, ki kljub izrečenim kaznim ne izpolni svoje obveznosti, se izrekajo, dokler seštevek denarnih kazni ne doseže desetkratnega zneska denarne kazni (drugi odstavek 148. člen ZGO-1). Poudariti pa

³ Povzeto po Bele idr., 2005, str. 53.

je treba, da prekrški, ki jih v zvezi z gradnjo določajo členi ZGO-1, zastarajo v dveh letih.

Nadzor nad izvajanjem predpisanih aktivnosti nadzornika po ZGO-1 izvaja gradbeni inšpektor v skladu z določili upravnega prava, ki zajema državno sankcionirana materialna in formalna pravna pravila in načela, ki urejajo ravnanje in vedenje subjektov (organov in strank) v upravnopravnih razmerjih, v katerih obstaja dejansko ali potencialno nasprotje med zasebnimi in javnimi interesi (Tičar & Rakar, 2011, str. 41). Gradbeni inšpektor ravna v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru⁴ kot krovnim zakonom za vse inšpekcije na vseh področjih dela. Tako gradbeni inšpektor z odločbo odredi, katerega od splošnih inšpekcijskih ukrepov, navedenih v 150. členu ZGO-1, je treba uveljaviti, da se odpravi odkrita nepravilnost.⁵ Gradbeni inšpektor kot prekrškovni organ odloča o prekrških (v hitrem postopku) ali sodišču posreduje obdolžilne predloge. V zvezi s funkcijo in vlogo gradbenega inšpektorja je treba opozoriti, da ZP-1 ne uveljavlja zgolj obtožnega (tudi predlagalnega, akuzatornega) načela, temveč se postopek v skladu z oficialnim načelom lahko začne tudi po uradni dolžosti – *ex offio* (Tratar, 2005, str. 191). Relevantna so torej dejanja, ki jih prekrškovni organ – gradbeni inšpektor pri pregonu za prekršek opravi sam v okviru svoje pristojnosti (50. člen ZP-1).

Prekrški nadzornika, neposredno povezani z gradnjo objekta, so opredeljeni v 175. členu ZGO-1, prekrški odgovornega nadzornika pa v 176. členu ZGO-1.

Pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost in po določbah ZGO-1 nastopa kot nadzornik, se kaznuje za prekršek, če krši prepovedi iz 175. člena ZGO-1, z globo od 6.000 do 30.000 evrov, z globo od 500 do 1.500 evrov se za prekršek kaznuje tudi odgovorna oseba nadzornika, ki stori katero izmed dejanj iz 175. člena ZGO-1. Z globo od 500 do 1.200 evrov se posameznik kot odgovorni nadzornik kaznuje za prekršek, če krši prepovedi iz 176. člena ZGO-1.

⁴ Ur. l. RS, št. 56/02 s spremembami.

⁵ Ukrepi so: odprava nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem, ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti, prepoved uporabe objekta in prepoved vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (150/I-1 do 150/I-4. člen ZGO-1).

Tabela 1: Inšpekcijski ukrepi gradbenih inšpektorjev pri nadzoru nad delom nadzornikov pri gradnji v Sloveniji, 2006–2010

Leto	Število objektov	Izdane odločbe	Ukrep prekrškovnega organa
2006	268	14	12
2007	239	4	13
2008	244	6	23
2009	245	6	17
2010	259	29	12

Vir: IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007

Nadzor nad delom nadzornikov sodi med prioritete dela gradbene inšpekcije, določene z letnim planom v obravnavanem obdobju (od leta 2006 do leta 2010). Iz tabele 1 je razvidno, da so gradbeni inšpektorji v letih od 2006 do 2010 nadzirali delo nadzornikov pri gradnji letno povprečno 251 objektov, ob tem izdali letno povprečno 12 odločb, s katerimi so naložili odpravo nepravilnosti, ter kot prekrškovni organ izdali letno povprečno 15 ukrepov za storjene prekrške. Razen leta 2006, ko je bilo število pregledanih objektov najvišje, se je od leta 2007 ponovno rahlo povečalo in se v letu 2010 počasi približuje tistemu iz leta 2006. Število ukrepov gradbenega inšpektorja kot prekrškovnega organa raste od leta 2006 do 2008 (192 %), nato pa sledi upad v letu 2010 in sicer na število iz leta 2006. V letu 2010 so gradbeni inšpektorji podali tudi 11 obdolžilnih predlogov pristojnemu sodišču. Število izdanih odločb upada vse do leta 2010, ko so primerjalno z letom 2006 inšpektorji izdali za 107 % več odločb (povprečno ob vsakem 9. pregledu objekta) (IRSOP 2008–2010, MOP 2006–2007).

Gradbeni inšpektorji v vseh letih od 2006 do 2010 v svojih poročilih poudarjajo (IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007), da se z učinkovitim in popolnim nadzorom pri gradnji objektov, kot ga morajo po zakonu izvajati nadzorniki, lahko delo gradbenih inšpektorjev omeji le na redne kontrolne preglede na gradbiščih, saj je naloga nadzornikov popolna kontrola spoštovanja zakona pri gradnji objektov. Iz tega bi lahko posredno razbrali, da so gradbeni inšpektorji z izvajanjem nadzora nadzornikov zadovoljni, saj lahko na podlagi ugotovitev vsakega tekočega leta ovrednotijo in načrtujejo svoje delo.

Nadzornik pa lahko pri izvajanju svojih del in nalog pri gradnji objekta stori tudi najhujšo obliko kaznivega ravnanja – kaznivo dejanje.

3.3 Kazniva dejanja nadzornika

3.3.1 Osnovno o kaznivem dejanju

Nadzornik lahko neposredno pri izvajanju aktivnosti gradnje objekta v zvezi s svojim delom stori kaznivo dejanje kot povzročitev nevarnosti pri gradbeni dejavnosti. Kaznivo dejanje kot najtežje kaznivo ravnanje je bilo v Kazenskem zakoniku (KZ, ki je v veljavi do prvega novembra 2008) opredeljeno kot protipravno dejanje, ki ga zakon zaradi njegove nevarnosti določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake in kazen zanj (7. člen KZ, Ur. l. RS, št. 63/94 s spremembami). KZ-1 (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami – v veljavi od prvega novembra 2008) pa ga opredeljuje kot človekovo protipravno dejanje, ki ga zakon zaradi nujnega varstva pravnih vrednot določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake ter kazen za krivega storilca (16. člen KZ-1). KZ je kaznivo dejanje povzročitev nevarnosti pri gradbeni dejavnosti določal v 318. členu, KZ-1 pa je vsebinsko nespremenjeno obliko kaznivega dejanja iz KZ opredelil v 315. členu.

Kaznivo dejanje povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti sodi med kazniva dejanja zoper splošno varnost ljudi in premoženja iz 30. poglavja KZ in KZ-1. Primarni objekt kazenskopravnega varstva je splošna varnost, sekundarni objekt varstva teh kaznivih dejanj pa sta življenje ljudi in premoženje. Krivda storilca praviloma torej ni usmerjena na točno določeno osebo ali stvar, pač pa na bolj ali manj nedoločen (ohlapien) krog ljudi oziroma stvari (Selinšek, 2007, str. 420). Kaznivo dejanje sodi med ogrožitvena kazniva dejanja, pri čemer pomeni konkretno nevarnost za življenje ljudi in premoženje velike vrednosti.

KZ in KZ-1 določata, da se kaznuje oseba, ki je odgovorna za načrtovanje ali nadzor načrtov, za pripravo ali vodenje zidave ali gradbenih del, ki pri tem ravna v nasprotju s predpisi ali splošno priznanimi tehničnimi pravili in tako povzroči nevarnost za življenje ljudi ali premoženje velike vrednosti (prvi odstavek 318. člena KZ in prvi odstavek 315. člena KZ-1). Bistvene značilnosti znakov navedenega temeljnega kaznivega dejanja so:

- Kaznivo dejanje sodi v skupino posebnih kaznivih dejanj oziroma *delicta propria*, saj je posebej opredeljeno, kdo je lahko storilec

kaznivega dejanja. Prvi odstavek tega člena tako določa, da je to oseba, ki je odgovorna za načrtovanje ali nadzor načrtov za pripravo ali vodenje zidave ali gradbenih del, torej tudi (oziroma v določenih primerih predvsem) nadzornik.

- Kaznivo dejanje je blanketne narave, saj se zakonodajalec sklicuje na predpise ali splošno priznana tehnična pravila. Temeljni predpis je nesporno ZGO-1 s svojimi podzakonskimi predpisi, medtem ko so splošno priznana tehnična pravila tista, ki izhajajo iz tehnične gradbene znanosti ter se uporabljajo v gradbeništvu (Deisinger, 2002, str. 802).
- Posledica kaznivega dejanja je že povzročitev konkretne nevarnosti za življenje ljudi, kar se lahko izrazi v povzročitvi telesne poškodbe oziroma smrti ali povzročitvi konkretne nevarnosti za premoženje velike vrednosti.
- Storilec lahko kazniva dejanja stori tako naklepno kot tudi iz malomarnosti.
- Zagrožena kazen za kaznivo dejanje po prvem odstavku je kazen zapora do treh let. Če ima dejanje iz prvega odstavka za posledico hudo telesno poškodbo vsaj ene osebe ali veliko premoženjsko škodo, je zagrožena kazen zapora od enega do petih let (tretji odstavek člena). Če pa ima dejanje iz prvega odstavka za posledico smrt vsaj ene osebe, pa kazen zapora od enega do dvanajstih let (četrti odstavek člena). V drugem odstavku je za milejšo obliko kaznivega dejanja iz prvega odstavka (malomarnostno kaznivo dejanje) zagrožena denarna kazen ali zapor do enega leta. Če ima to dejanje za posledico hudo telesno poškodbo ali veliko premoženjsko škodo, je zagrožena kazen zapora do treh let (tretji odstavek člena), če pa ima to dejanje za posledico smrt osebe, pa kazen zapora do osmih let (četrti odstavek člena).
- Za kaznivo dejanje v skladu s 25. členom Zakona o odgovornosti pravnih oseb lahko za kazniva dejanja (Ur. l. RS, št. 59/1999 s spremembami) odgovarjajo tudi pravne osebe.

Ovadbica za kaznivo dejanje povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti se poda pristojnemu državnemu tožilcu (147/I. člen ZKP), lahko pa je podana tudi sodišču in policiji (ki jo sprejmeta in takoj posredujeta pristojnemu državnemu tožilcu). Ovadbo za kaznivo dejanje

povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, lahko naznani vsakdo. V praksi se praviloma v vlogi "vsakogar" pojavi oškodovanec (torej investitor) oziroma druga oseba, ki meni, da so z določenim ravnanjem bili izpolnjeni elementi kaznivega dejanja.

Nekoliko drugačne zahteve za prijavo kaznivega dejanja pa veljajo za državne organe. Vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili so dolžni naznani kaznivo dejanje povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti, če so o njih obveščeni ali če kako drugače izvedo zanje. Če torej gradbeni inšpektor prejme prijavo, jo je dolžan posredovati tožilstvu ali policiji.

Tabela 2: Polnoletne osebe, za katere je bil kazenski postopek pri državnem tožilstvu končan po naznanitlju v Sloveniji, 2006–2009⁶

	Število ovadb	Oškodovanec	Policija	Inšpekcija	Drugo
2006	6	3	2	/	1
2007	12	5	6	/	1
2008	21	6	6	7	2
2009	16	5	6	1	4
2010	11	8	1	1	1

Vir: SURS, 2011

Iz tabele 2 je razvidno, da je bilo v obdobju od leta 2006 do leta 2010 pri državnem tožilstvu zaključenih 66 ovadb, od česar jih je oškodovanec (investitor) podal 40,91 %, policija 31,82 %, inšpekcija in drugi (neposredna ugotovitev državnega tožilstva, drug posameznik ipd.) pa 13,64 %. Medtem ko so prijave oškodovancev stalne, pa je inšpekcija kot organ, ki je bistven nadzornik spoštovanja ZGO-1 kot blanketne norme kaznivega dejanja, samo v letu 2008 podala 77,78 % vseh svojih prijav, sicer pa teh ni ali pa so zelo redke (1 oziroma 11,11%).

V nadaljevanju predstavljamo značilnosti pojavnosti kaznivega dejanja povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti po 318. členu KZ in 315. členu KZ-1 v obdobju od leta 2006 do 2009.

⁶ Podatki v letu 2009 so za kaznivo dejanje po členu 318 KZ in 315 KZ-1 skupaj.

3.3.2 Pojavnost kaznivih dejanj

Zakonodajalec je v 318. členu KZ oziroma 315. členu KZ-1 kot varovano dobroto pri gradnji objekta opredelil življenje ljudi in premoženje, s čimer je tudi jasno prikazal pomembnost področja (gradnja objektov) in varovane dobrine pri tej gospodarski dejavnosti.

Tabela 3: Polnoletne osebe, zoper katere je bil kazenski postopek po kaznivem dejanju končan⁷ v Sloveniji, 2006–2009⁸

	Število ovadb	Vložen obtožni akt	Število obsojenih	Pogojna obsodba
2006	6	3	1	1
2007	12	5	/	/
2008	21	10	2 ⁹	1
2009	16	4	1 ¹⁰	/
2010	11	3	1	1

Vir: SURS, 2011

Od skupnega števila 66 osumljenih, za katere je bil postopek pred državnim tožilstvom v obravnavanem obdobju zaključen, je tožilstvo postopek za 62,12 % osumljenih zaključilo brez obtožnega akta, za 37,88 % osumljenih pa je vložilo obtožni akt (tabela 3). V obdobju 2006–2009 so sodišča spoznala za krive 5 obtoženih, pri čemer je bila trem obsojencem izrečena opozorilna sankcija – pogojna obsodba z zaporno kaznijo (v letu 2006 pogojna zaporna kazen do 30 dni, v letu 2010 pogojna zaporna kazen nad 1 do 2 meseca in v letu 2008 pogojna zaporna kazen nad 1 do 2 leti). Sodišče ni izreklo stranske kazenske sankcije¹¹ oziroma varnostnega ukrepa¹². Noben obsojenec kaznivega

⁷ Postopek končan pri državnem tožilstvu po vrsti odločbe, ter polnoletni obsojenci (znani storilci) in pogojno obsojeni polnoletni obsojenci (znani storilci) po glavni kazenski sankciji, stranski kazenski sankciji, varnostnem ukrepu, povratništvu in steku.

⁸ Podatki v letu 2009 so za kaznivo dejanje po členu 318 KZ in 315 KZ-1 skupaj.

⁹ Rubrike "Drugo" (druge kazni) SURS ne objavlja več.

¹⁰ Rubrike "Drugo" (druge kazni) SURS ne objavlja več.

¹¹ Med stransko kazensko sankcijo sodi tudi denarna kazen.

¹² Med varnostni ukrep sodi tudi prepoved opravljanja poklica in odvzem predmetov.

dejanja ni storil v steku¹³, le en (leta 2008) pa je bil povratnik (obsojen za drugo kaznivo dejanje)¹⁴ (SURS, 2011 in lasten izračun).

Osredotočimo se na pojavnost kaznivega dejanja po posameznem členu, ki prikazuje ogroženost posamezne varovane dobrine (SURS, 2011):

- Za 13 osumljenih je tožilstvo končalo za naklepno dejanje kaznivo dejanje po prvem odstavku, od tega je za 9 osumljenih končalo postopek brez obtožnega akta, za 4 pa s podanim obtožnim aktom; za 9 osumljenih je končalo postopek za kaznivo dejanje s hujšo posledico naklepnega dejanja (tretji odstavek – telesna poškodba ali velika premoženjska škoda), od tega je za 5 osumljenih ovadbo zavrglo, za 4 pa podalo obtožni akt; za naklepno kaznivo dejanje z najhujšo posledico (smrt osebe) je zaključilo postopek za 3 osumljene (za dva preiskava ustavljena, za enega vložen obtožni akt);
- Za 19 osumljenih je tožilstvo končalo postopek za malomarnostno dejanje (kaznivo dejanje po drugem odstavku), od tega je bil postopek končan za 12 osumljencev z zavržbo, za 5 je bil vložen obtožni akt, postopke pa je bil zaključen tudi za dve neznani osebi; za 19 osumljenih je bil končan postopek za kaznivo dejanje s hujšo posledico (telesna poškodba ali velika premoženjska škoda), od tega je bilo za 9 osumljenih končan brez obtožnega akta, za 10 osumljenih pa je bil podan obtožni akt;
- Trije obsojenci (leta 2008, 2009 in 2010) so bili spoznani za krive malomarnostnega kaznivega dejanja (po drugem členu), en (leta 2006) pa malomarnostnega kaznivega dejanja s hujšo posledico (telesna poškodba);
- En obsojenec (leta 2008) je bil spoznan za krivega najtežjega kaznivega dejanja, naklepne povzročitve smrti osebe.

Zaradi redke pojavnosti sodb za kaznivo dejanje je pravna praksa izredno redka, pa še ta se nanaša na kaznivo dejanje, ki ga je storil

13 Storilec je storil kaznivo dejanje v steku, če je z enim kaznivim dejanjem ali z več dejani storil dvoje ali več kaznivih dejanj, za katera se mu hkrati sodi (47. člen KZ).

14 Povratnik je storilec, ki je storil kaznivo dejanje po tem, ko je že bil pravnomočno obsojen, ali pa je kazen preстал oziroma je zastarala ali pa mu je bila odpuščena (tretji odstavek 41. člena KZ).

obsojeni izvajalec gradnje.¹⁵ Zato lahko sklenemo, da je obravnavano število kaznivih dejanj projektantov in nadzornikov, ki bi se končala s pravnomočno sodbo (in glede na izrečene kazenske sankcije v obravnavanem obdobju), zanemarljivo.

4 Ekonomske posledice ravnanj nadzornika za investitorja

Za razmerje med investitorjem in nadzornikom je zelo pomembno, da investitor sklene pogodbo s profesionalno osebo zato, da bi ta v okviru naročnikovih finančnih možnosti dosegla končni rezultat. Zato izbira načina, kako bo ta končni rezultat dosežen, ni stvar naročnika, temveč profesionalne osebe (tj. nadzornika). Teh odločitev pa profesionalna oseba ne more prevaliti na naročnika, ker bi bilo to v nasprotju s temeljnim namenom pogodbe. Če pa jih že prevali nanj, s tem ne prevali tudi tveganj, ki so s takšno odločitvijo povezana (Plavšak, 1998, str. 18). Vendar pa se bodo v primeru gradnje v lastni režiji - dokler gradbenega dnevnika ne bo treba voditi – vsa tveganja, razen etične in moralne oz. širše družbene odgovornosti, še vedno prevaila na investitorja, tj. neprofesionalno osebo ali laika.

Poudariti je treba, da nadzornik odgovarja za neposredno škodo, ki nastane tretjim osebam in izvira iz njegovega dela ter njegovih pogodbenih obveznosti (32. člen ZGO-1). Investitor bi tako moral ob upoštevanju zadostne etično-moralne oz. družbene odgovornosti in ob neposredni analizi stroškov in koristi dolgoročno upoštevati:

- zakon investitorju določa tudi udeležbo drugih profesionalnih udeležencev (poleg projektanta torej tudi nadzornika), zaradi česar je spoštovanje veljavne zakonodaje realen pristop: ob tem pa investitor racionalno tehta koristi izogibanja (so)udeležencev in kazni gradbenega inšpektorja, v kolikor bi prišlo do odkritja njegovega nelegalnega ravnanja (Klemenčič Manič idr., 2011);
- nadzornik je za investitorja garancija za uspešnost in učinkovitost izvedbe naročila: ob tem investitor tehta strošek nadzornika in dodatno pridobljeno kakovost gradnje;
- v primeru kršitve nadzornika je civilnopravno razmerje jasno (nadzornik je odškodninsko odgovoren investitorju), poklicno

¹⁵ Sodba Višjega sodišča v Mariboru VSM30079 (Kp 122/2000).

združenje izvede ali obe združenji izvedeta disciplinske postopke, v primeru kršitve ZGO-1 gradbeni inšpektor izreče nadzorniku globo za prekrškovno obveznost, poda obdolžilni predlog oziroma izreče ukrep, ob morebitnem sumu storitve kaznivega dejanja pa izvedejo postopek drugi državni organi; v nobenem primeru investitor praviloma ne bi smel biti oškodovan, saj mu povrnitev škode zagotavlja odškodninska odgovornost nadzornika.¹⁶ Vsekakor pa je potreben nov vložek investitorja v obliki njegovega porabljenega časa, transakcijskih in oportunitetnih stroškov ob morebitnem iskanju novega udeleženca, pri čemer igra veliko vlogo zaupanje.

Če pa investitorju uspe kombinacija nadzora, ki jo predlaga Duhovnik (2010, str. 145): »Ker je projektant lahko tudi nadzornik, bi bilo ceneje, če bi projektant opravljal tudi funkcijo nadzornika«, je za investitorja vsekakor priporočljivo, kakovostno, koristno in družbeno odgovorno vključevati udeležence v gradnjo objekta.

Žal pa podatki o inšpekcijskih pregledih za enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji, ne obstajajo, zato ocen o nepravilnostih (in prekrških nadzornikov) pri gradnji v lastni režiji ni mogoče podati. Prav tako so pri prikazu podatkov gradbene inšpekcije združeni vsi podatki, tj. inšpekcijskih pregledi vseh objektov, kamor sodijo tako stavbe kot tudi gradbeni inženirski objekti (na primer tudi ceste in podobno).

Po oceni Ritonjeve (2006, str. 6) pa je v Sloveniji kar 45 % enostanovanjskih stavb, za katere so gradbena dovoljenja prejele fizične osebe in so bile grajene v lastni režiji. Glede na to lahko predpostavljamo, da je delež projektov, izdelanih fizičnim osebam za novogradnje enostanovanjskih stavb v lastni režiji, leta 2008 28 % projektov za novogradnje vseh vrst stavb (ne samo stanovanjskih), leta 2009 29 % in leta 2010 30 % (SURS, 2011 in lasten izračun).¹⁷

¹⁶ »Pri ugotavljanju odškodninske odgovornosti mora oškodovanec dokazati, da je nadzornik storil določeno protipravno dejanje, ki je lahko storitev ali opustitev, nadalje mora dokazati, da je oškodovancu nastala škoda ter da je ta posledica protipravnega ravnanja nadzornika. Če zgolj ena od omenjenih predpostavk ne obstaja, ni podana odškodninska odgovornost.« (Dobnik, 2011, st. 10). To dokazovanje pa je lahko v primeru gradnje v lastni režiji precej oteženo, ker gradbenega dnevnika, kot osnovo za zapisovanje ugotovitev ne vodijo.

¹⁷ V letih 2006–2010 je bilo tako pravnim kot fizičnim osebam skupaj letno v povprečju izdanih 4.375 gradbenih dovoljenj za novogradnje vseh vrst stavb, za novogradnje

Slaba tretjina projektne dokumentacije za stavbe je torej izdelana za nove enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji. Žal pa že pogled prakse gradenj v lastni režiji v Sloveniji (npr. na spletnem forumu podstvojostreho.net) pokaže, da investitorji, ki gradijo v lastni režiji, pogosto ne razpolagajo niti z ustreznimi niti zadostnimi znanji. Večina investitorjev enostanovanjskih stavb, ki gradi v lastni režiji, naroči le izdelavo projekta PGD. Ker torej gradijo brez PZI, je največkrat edini načrt, s katerim pri gradnji razpolagajo, načrt arhitekture, ki pa (tudi če je izdelan na nivoju PZI) za gradnjo enostanovanjskega objekta ni zadosten. Večji del projektne dokumentacije za stavbe v Sloveniji tako izdelajo arhitekti, ki lahko skladno z ZGO-1 že na podlagi PGD izvajajo "projektantski nadzor". Ker tak projektant PGD zakonsko ni neposredno odgovoren za to, da investitor pri gradnji ne razpolaga tudi s projektom PZI (kot izvajalec novo vpeljanega "projektantskega nadzora" namreč nadzira le skladnost gradnje s projektom PGD), se pojavlja vprašanje, ali se je s tem arhitekt izognil tudi etično-moralni oz. družbeni odgovornosti. Če je pri gradnji prisoten (četudi le kot "projektantski nadzornik"), a se dela izvajajo brez projekta PZI, pomeni, da za zanesljivost tako zgrajenega objekta ni zagotovljen niti osnovni pogoj, tj. ustrezna projektna dokumentacija. Če se dela izvajajo brez načrta gradbenih konstrukcij, električnih inštalacij in električne opreme ter strojnih inštalacij in strojne opreme, pomeni, da se izvajajo po svoje in nenačrtno, kar pa ne more zagotavljati končnega cilja, tj. kakovosti in zanesljivosti stanovanjskega objekta. Morebitne sanacije slabo izvedenih gradenj (in nadzora) pa lahko investitorju povzročijo precejšnje dodatne stroške.

Dilema, s katero se v praksi soočamo, je predvsem, ali je osnovni problem v Sloveniji na področju enostanovanjske gradnje prav dopuščanje gradnje v lastni režiji ob nespremenjeni zakonski ureditvi ali slab nadzor nad vplivi v prostor oz. nedovoljene (predvsem neskladne in nevarne) gradnje. Glede na številčnost gradenj je izvajanje nadzora nad nadzorniki v Sloveniji pomanjkljivo (Klemenčič Manič idr., 2011), odsotnost javne družbene odgovornosti z nepregledno prakso vključitve

enostanovanjskih stavb pa 3.048 oz. 70 % vseh dovoljenj za novogradnje stavb. Samo fizičnim osebam je bilo v tem obdobju za novogradnjo enostanovanjskih stavb izdanih letno povprečno 2.736 gradbenih dovoljenj oz. 63 % vseh dovoljenj za gradnjo stavb. Na podlagi izsledkov raziskave Ritonjove (2006, str. 6), da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, pa je mogoče oceniti, da se je v obdobju 2006-2010 kar 28 % vseh izdanih dovoljenj za gradnjo stavb nanašalo na enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji.

nadzornikov v proces gradnje v lastni režiji pa ne zagotavlja tudi varnosti oz. zanesljivosti tovrstne gradnje. Zato je ključna večja angažiranost odgovornosti države s spremenjenimi pravili poteka gradnje v lastni režiji kot tudi nadzora nad izvajanjem del, saj se bo le tako lahko zagotovila varnost bivanja v enostanovanjskih objektih.

Investitor enostanovanjske stavbe vlaga sredstva v gradnjo največkrat zaradi zagotovitve osnovnih bivalnih pogojev. Juvanec (2008, str.18) meni, da odnos kakovosti gradnje z njegovo uporabo ni neposredno povezan in da investitor vpliva na vsebino, torej na funkcijo objekta, na estetsko plat pa le, če je ozaveščen in če želi kaj več. Meni tudi, da je od investitorjeve kulture odvisno, ali bo v danih okvirih izbral najslabšo oz. najboljšo rešitev ali pa bo iz teh okvirov zavestno kaj izločil.

5 Sklep

Nadzorni organi v poklicnih združenjih IZS in ZAPS ter gradbeni inšpektorat ugotavljajo tudi etične prestopke in prekrške nadzornikov, ki praviloma na investitorja nimajo ne neposrednega in ne posrednega vpliva, saj:

- glede na število obravnavanih disciplinskih kršitev poklicnih združenj lahko pritrdimo ugotovitvam Kocjana (2011, str. 8), ki se do (relativno majhnega) števila prijav sicer ne opredeljuje, a meni: »...da je število kršitev pooblaščenih inženirjev majhno glede na številčnost članstva, kar je vsekakor spodbudno«;
- gradbeni inšpektorji letno izdajo povprečno 50 odločb za vse vrste gradenj (tj. tako vseh vrst stavb kot tudi drugih objektov), katerih število v letu 2010 pa kaže bistven porast, medtem ko število ukrepov gradbenega inšpektorja kot prekrškovnega organa vse od leta 2006-2008 raste (na 64), nato pa do leta 2010 pada skoraj na izhodišče iz leta 2006 (27). Kovačeva (2011, str. 6–11) ugotavlja, da je potrebno glede na sistemsko funkcijo inšpekcijskega nadzora v dvomu zavzeti razlago, naj inšpektor ukrepa predvsem upravno, ne samo prekrškovno, kar se najverjetneje kaže tudi v številu izvedenih prekrškovnih ukrepov;
- če lahko pri obravnavi prvega in drugega odstavka 318. člena KZ oziroma 315. člena KZ-1 še dvomimo o pojavnosti kaznivega dejanja (le-ta je namreč odvisna predvsem od lastne zavzetosti nadzornih organov ter organov pregona in odkrivanja), pa lahko

pri obravnavi tretjega odstavka, da je velika premoženjska škoda v civilnopravnem postopku poravnana, nesporno trdimo, da je kaznivih dejanj, ki bi imele za posledico telesno poškodbo oziroma smrt osebe (kot najvišje dobrine) zelo malo.

Prikazani podatki potrjujejo, 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. Nadzornik se obnaša družbeno odgovorno in v pretežni meri spoštuje etično-moralne norme in določila pozitivne zakonodaje, vendar pa ne moremo trditi (tudi glede na ugotovitev Kovačeve (2010, str. 6–9)), da so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim sistemom nad delom nadzornikov učinkovite in uspešne.

Vprašanje je tudi, kakšna bo prihodnja pot posegov v prostor in (ne)varnosti gradenj v lastni režiji, če se ne bosta spremenila mišljenje in ravnanje vseh udeležencev. Zakonodajalec predvideva, da investitor gradnje v lastni režiji, ki je torej v vlogi izvajalca, razpolaga z ustreznimi strokovnimi znanji in veščinami. Vendar pa zato odgovornosti za kakovostno in varno gradnjo ne moremo pripisati le investitorju ali nadzorniku. Naloga zakonodajalca bi morala biti priprava takšnih predpisov, ki obveznim udeležencem določajo izvedljive naloge in istočasno predvidevajo ustrezne sankcije v primeru nelegalnih ravnanj. Osnova za kakršno koli dokazovanje (ne)pravilnosti pa je vodenje gradbenega dnevnika, čemur se v primeru gradnje v lastni režiji investitorji lahko izognejo. Poleg tega trenutna zakonska ureditev prednostno obravnava postopek do izdaje gradbenega dovoljenja s prioritetenim vključevanjem znanja le ene stroke, tj. arhitekture. Ključnega dela, tj. poteka gradnje, pa pri enostanovanjskih stavbah, ki jih investitorji gradijo v lastni režiji, praviloma več ne spremlja. Tudi strokovna združenja (IZS in ZAPS) bi se morala v duhu zagotavljanja ustrezne odgovornosti svojih članov do investitorjev učinkoviteje udeleževati. Korak v teji smeri so storili v IZS-ju aprila 2011, ko so na skupščini potrdili Navodila o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije (2011), ker naj bi med inženirji prevladalo mnenje: »... da je treba dvigniti kakovost inženirskih storitev, saj so številni projekti, ki so jih podpisali odgovorni projektanti oz. storitve, ki so jih opravili pooblaščen inženirji, slabi in mečejo slabo luč na celotno inženirsko stroko.«

Ponudba storitev nadzora pri gradnji v lastni režiji obstaja. Povpraševanja po teh storitvah pa je (pre)malo, ker v praksi takšen nadzor ne velja za nujno potrebnega in zato plačevanje tovrstne storitve dejansko pomeni ničelni strošek (angl. *sunk cost*). Zaradi nujno potrebne uveljavitve nadzora nad gradnjo v lastni režiji v praksi bi zato bilo treba spodbuditi nadaljnji razvoj ponudbe storitev nadzora nad gradnjo v lastni režiji, da bodo tudi graditelji sami zainteresirani za ustrezno strokovno nadziranje. V primeru (pre)visokih stroškov nadzora v primerjavi s ceno izdelave projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja namreč uvedba obveznega nadzora za gradnjo v lastni režiji vodi do nasprotnega učinka z izogibanjem nadzora investitorjev. To bi se lahko preprečilo s kazensko politiko, ki pa ni najbolj zaželen ukrep, saj bi dodatno podaljšal gradnjo in povečal stroške gradnje.

Glede na dolgo tradicijo gradnje v lastni režiji in ocenjeni delež pri vseh enostanovanjskih stavbah (45 %), tovrstne gradnje (ekonomsko in družbeno) vsekakor ne bi bilo smiselno ukiniti. Vendar pa bi bilo zaradi zagotavljanja višje kakovosti gradnje in skladnosti z gradbenim dovoljenjem primerno uvesti vodenje gradbenega dnevnika in spremeniti postopek in pomen pridobitve uporabnega dovoljenja. Ponovno bi bilo treba uvesti tehnične preglede enostanovanjskih stavb, na kar opozarja tudi IZS (Sprememb je najbolj potreben Pravilnik o projektni dokumentaciji). Poleg tega bi moralo biti pridobljeno uporabno dovoljenje pogoj za pridobitev hišne številke oz. vpis stavbe v kataster stavb. Nujno pa bi morali določiti večjo odgovornost nadzornika, kar bi delno lahko zagotovili že z vodenjem gradbenega dnevnika, in v proces gradnje vključiti tudi različne obrtnike. Ti bi morali imeti nalogo preverjanja posameznih faz gradnje in podajanja izjav o ustreznosti. Pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja bi tako poleg izjave nadzornika in projektanta PGD morala biti tudi tovrstna dokazila obrtnikov kot neke vrste dokazilo o zanesljivosti objekta. Smiselno pa bi bilo razmisliti tudi o učinkovitosti sankcij oz. (ne)ustreznosti višine glob v primeru kršenja določil ZGO-1 ter o zastaralnih rokih.

Ker ni na razpolago podrobnih podatkov na ravni posameznih gradenj ali vzorca gradenj, podrobnejša kvantitativna analiza v danem trenutku ni mogoča. Razvoj bolj podrobne podatkovne baze in uporaba kvantitativnih metod analize predstavljata možnost za nadaljnje raziskovanje na področju gradenj enostanovanjskih stavb v lastni režiji.

Mojca Klemenčič Manič je zaposlena v projektivnem podjetju. Diplomirala je iz ekonomije na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru. Njeno področje raziskovanja vključuje predvsem vpliv odnosov med investitorjem in udeleženci na časovni in stroškovni vidik urejanja dokumentacije za gradnjo enostanovanjskih stavb v Sloveniji. Je študentka doktorskega študija na Fakulteti za management v Kopru.

Zoran Cunk je kot višji kriminalistični inšpektor zaposlen v Sektorju kriminalistične policije Policijske uprave Maribor. Diplomiral in magistriral je na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru, kjer je tudi doktorski študent. Njegova raziskovalno-interesna področja so: družbena odgovornost, inovacijski management, kazensko materialno in kazensko procesno pravo.

Štefan Bojnec je profesor za ekonomijo na Fakulteti za management Koper pri Univerzi na Primorskem. Njegova bibliografija obsega okrog 970 bibliografskih enot, od tega več kot 155 izvirnih znanstvenih člankov v znanstvenih revijah. Prejel je več priznanj. Med drugim je v letu 2008 je prejel državno Zoisovo priznanje za pomembne dosežke na področju ekonomije.

Literatura in viri

- Bele, I. (2005). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. & Duhovnik, J. (2005). Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 1. V: Breznik, J. in ostali. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Carroll, B. A. & Buchholz, K. A. (2000). *Business & societys ethics and stakeholder management. 4th. Edition*. Cincinnati (Ohio): South-Western College.
- Cunk, Z. (2010). Dinamični model družbene odgovornosti podjetja – model obče konsistentnosti. V: Mulej, M. & Hrast, A. *Eseji o družbeni odgovornosti*. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 6. Poglavlje.
- Deisinger, M. (2002). *Kazenski zakonik s komentarjem: Posebni del* (str. 569). Ljubljana: GV Založba.
- Dobnik, C. (2011). Odgovornost nadzornika pri nadzoru nad izvajalcem in nadzoru nad izvajanjem del. *IZS.NOVO* 14(58), junij 2011, 10–11.
- Duhovnik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 8 in 9. V: Breznik, J. in ostali. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- IZS – Inženirska zbornica Slovenije. Dostopno na: <http://www.izs.si/> (18. 07. 2011).
- Juvanec, B. (2008). Skladen razvoj med teorijo in odnosi. *AR* (2), 14–23.
- Kazenski zakonik (KZ-1). Ur. l. RS, štev. 55/2008 s spremembami.
- Kazenski zakonik. Ur. l. RS, št. 63/94 s spremembami.
- Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011). Nelegalno ravnanje pri gradnji v lastni režiji: racionalnost investitorjev ali slabo delovanje institucij? *IB revija XLV*(4), v pripravi izdaje.
- Kocjan, B. (2011). Pogoj za obravnavanje kršitve je popolna prijava. *IZS.NOVO* 14(58), junij 2011, str. 8.
- Kodeks poklicne etike članov Inženirske zbornice Slovenije. Dostopno na: http://www.izs.si/fileadmin/dokumenti/pravilniki/Kodeks_poklicne_etike_IZS-sprejet_na_skupini_IZS_15.6.2010.pdf (18. 07. 2011).

- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa* (36), 22. 9. 2011.
- Leban, I. (2011). Sprememb je najbolj potreben Pravilnik o projektni dokumentaciji. Dostopno na: <http://www.izs.si/knjiznica/glasilo-izsnovo/letnik-2010/letnik-13-stevilka-55/programiprojekti/sprememb-je-najbolj-potreben-pravilnik-o-projektni-dokumentaciji/> (17. 07. 2011).
- Mulej, M. (2000). *Dialektične in druge mehkosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa)*. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko poslovna fakulteta.
- Mead, G. H. (1997). *Um, stvarstvo, družba (original: Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist)*. Ljubljana: Krtina (Temeljna dela).
- Navodila o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije. Dostopno na: <http://www.izs.si/inzenirska-zbornica-slovenije/akti/navodila-o-podrobnejši-vsebini-projektne-dokumentacije/> (17. 07. 2011)
- Plavšak, N. (1998). *Odgovornost profesionalnih oseb za napake gradnje: odgovornost projektanta, izvajalca in nadzornega inženirja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- 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 (02. 04. 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 (02. 04. 2011).
- 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 (02. 04. 2011).
- Pravilnik o gradbiščih. Ur.l. RS, št. 55/2008, 54/2009.
- 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 (02. 04. 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](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf) (02. 04. 2011).

- Selinšek, L. (2007). *Kazensko pravo: splošni del in osnove posebnega dela*. Ljubljana: GV Založba.
- Slana, M. (2010). Investicijski procesi in vodenje projektov. *Seminarsko gradivo za strokovne izpite – dopolnjena 2. izdaja*. Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
- Sodba UL0003513 z dne 19. 08. 2010. Dostopno na:
<http://www.sodisce.si/urs/odlocitve/2010040815248030/> (18. 07. 2011).
- Sodba UM0010386 z dne 22. 09. 2010. Dostopno na:
<http://www.sodisce.si/urs/odlocitve/2010040815248017/> (18. 07. 2011).
- Statistični urad RS. Dostopno na: <http://www.stat.si/> (02. 07. 2011).
- Tičar, B. & Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tratar, B. (2005). Komentar k členom 45–58. V: Bele, I. *Zakon o prekrških s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 33/91.
- Zakon o graditvi objektov – ZGO-1. Ur. l. RS, št. 46/04 s spremembami.
- Zakon o prekrških ZP-1. Ur. l. RS., štev. 7-238/03 s spremembami.
- ZAPS – Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. Dostopno na:
<http://www.zaps.si/> (18. 07. 2011).