

# STANJE NA PODROČJU ELEKTRONSKIH VLOG ZA IZDAJO GRADBENEGA DOVOLJENJA V SLOVENIJI

## CURRENT SITUATION IN THE FIELD OF ELECTRONIC APPLICATIONS FOR THE ISSUING OF BUILDING PERMITS IN SLOVENIA

Neža Germovnik, dipl. inž. grad. (UN)

Anka Jenko, dipl. inž. grad. (UN)

Barbara Turk, dipl. inž. grad. (UN)

dr. Robert Klinc, univ. dipl. inž. grad.

rklinc@itc.fgg.uni-lj.si

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo,

Katedra za gradbeno informatiko, Jamova 2, Ljubljana

Znanstveni članek

UDK 004.7:351.778.511(497.4)

**Povzetek** | V gradbeništvu je čedalje več strukturiranih in medsebojno povezanih informacij, zajetih v digitalni obliki. Posledično so e-postopki (kot so elektronska izmenjava podatkov, e-delovanje in e-poslovanje) znotraj industrije, ki se ukvarja z grajenim okoljem, že dobro uveljavljeni. Zanima nas, ali podobni principi hitrega, kakovostnega in poceni poslovanja veljajo tudi v upravnih postopkih, povezanih z gradbeništvom. V ta namen smo opravili raziskavo, v kateri smo upravne enote spraševali o uporabi, prednostih in morebitnih težavah elektronskega poslovanja. V članku poleg rezultatov raziskave predstavljamo zakonodajo, problematiko in potencialne izboljšave pri e-poslovanju v upravnih enotah, pri čemer se osredotočamo na del poslovanja, ki je neposredno povezan z gradbeništvom.

Ključni besedi: e-poslovanje, vloga za gradbeno dovoljenje

**Summary** | Architecture, engineering and construction (AEC) industry has experienced an increase in the volume of the interoperable information presented in the structured digital form. As a result, processes such as an electronic data exchange, e-work and e-business have been well established. It would be interesting to see whether similar principles of less time consuming, quality and low-cost services apply to the administrative procedures in the AEC. For this reason, the survey where administrative units were asked questions regarding the usage and pros and cons of the e-services had been carried out. In this paper, the results of the survey as well as legislation, issues and potential improvements of the e-services offered by administrative units (with the focus on the processes related to the AEC) are presented.

Key words: e-services, application for building permit

### 1 • UVOD

Sodobno poslovno okolje postaja vedno bolj kompleksno, dinamično, intenzivno in infor-

macijsko zahtevno. Kljub temu da je gradbena industrija v informacijsko dobo vstopila

razmeroma pozno, so informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) v tem kratkem času precej spremenile načine delovanja in komunikacije med procesi v oblikovanju grajenega okolja (Peansupap, 2006). Z razvojem sodobnih tehnologij IKT se pojavlja

ve večja količina gradiva v elektronski obliki, ki nadomešča načine dela s papirjem in uvaja nove oblike poslovnih procesov.

To se odraža tudi pri storitvah, ki jih javna uprava ponuja podjetjem prek interneta, saj se je hkrati s širitvijo nabora e-storitev, ki so na voljo, večal tudi delež podjetij, ki te storitve uporabljajo. Po podatkih SURS (Zupan, 2010) je Slovenija pri uporabi storitev e-uprave (tj. pri poslovanju na elektronski način) precej nad povprečjem EU 27. Tako je že v letu 2007 kar 88 % podjetij uporabljalo storitve e-uprave, kar 60 % podjetij pa je celoten postopek opravilo elektronsko. Pri malih podjetjih, ki jih je v slovenskem (in tudi nasploh) gradbeništvu največ (Klinc, 2010), so rezul-

tati sicer nekoliko slabši (55 % podjetij celoten postopek opravi elektronsko), a je delež kljub temu opazno večji kot v letu 2003.

Rezultatov podobne raziskave, ki bi zajela zgolj slovenski gradbeni sektor, žal ni, je bila pa v okviru evropskega projekta prodAEC (Pazlar, 2003) opravljena raziskava, ki je zajela tudi manjše število slovenskih gradbenih podjetij (Pazlar, 2004). Izkazalo se je, da slovenska gradbena podjetja pred dobrim desetletjem niso imela specifičnih načrtov za prihodnost. Čeprav bi bil najbolj učinkovit sprožilec poslovanja na elektronski način pritisk na celotni sektor, prisile takrat ni bilo čutiti. Še več – anketiranci so menili, da bi pobuda za premik od tradicionalnega k sodobnemu

e-poslovanju lahko resno ogrozila vzpostavljene partnerske odnose.

Z razvojem sodobnih tehnologij IKT je zadnje desetletje prineslo veliko sprememb tudi v poslovne procese, k čemur so gradbena podjetja prisilili ne samo investitorji, temveč tudi javna uprava in celo zaposleni sami, saj so vzorce uporabe potrošniških elektronskih naprav in naprednih e-storitev prenesli iz zasebnega v poslovno okolje. Zaradi pomanjkanja informacij smo se odločili opraviti raziskavo, ki bi nam pomagala oceniti stopnjo e-poslovanja v upravnih postopkih, pri čemer smo se osredotočili predvsem na elektronsko vlogo za izdajo gradbenega oziroma uporabnega dovoljenja.

## 2 • ZAKONODAJA

Elektronsko poslovanje je postalo stalnica na vseh področjih, tudi pri delovanju države in posledično pri delovanju upravnih enot. Elektronsko poslovanje vključuje oblikovanje, pošiljanje, sprejemanje, shranjevanje in druge obdelave podatkov in dokumentov v elektronski obliki (Jelenič, 2009). Zakona, ki urejata elektronsko poslovanje, sta:

- Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP, 2004). Ta zakon ureja elektronsko poslovanje, ki zajema poslovanje v elektronski obliki z uporabo IKT v upravnih in drugih postopkih.
- Zakon o elektronskem poslovanju na trgu (ZEPT, 2006). ZEPT ureja zlasti vprašanja sedeža ponudnikov storitev informacijske družbe, komercialnih sporočil, elektronskih pogodb, odgovornosti posrednikov, kodeksov ravnanja na področju storitev informacijske družbe, izvensodnega reševanja sporov, sodnega varstva in sodelovanja med državami članicami.

Zakona določata pogoje, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki in uporabniki storitev, ter tehnične zahteve varnega elektronskega podpisovanja, prav tako urejata tudi odgovornosti vpletenih subjektov in določata obliko nadzora ponudnikov storitev. Zaradi tehnološke zapletenosti rešitev za elektronsko poslovanje sta pomembni tudi načeli varstva osebnih podatkov in potrošnikov. Načelo varstva osebnih podatkov sledi najnovejšim pravilom, uveljavljenim v Sloveniji in Evropski

uniji, glede varstva osebnih podatkov, ki so v elektronskem svetu še bolj izpostavljene. Pomenljiv je predvsem 4. člen ZEPEP, ki pravi: *»Podatkom v elektronski obliki se ne sme odreči veljavnosti ali dokazne vrednosti samo zato, ker so v elektronski obliki.«*

Upravne postopke ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, 2006), ki ga upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci pooblastil uporabljajo takrat, ko v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Zakon med drugim opredeljuje vloge v elektronski obliki, podpisane z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom, ki se pošljejo po elektronski pošti informacijskemu sistemu organa ali enotnemu informacijskemu sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Za gradbeništvu je zanimiv predvsem 3. odstavek 63. člena, ki pravi: *»Vloga se lahko vloži tudi na predpisanem ali drugače pripravljem obrazcu. Ne glede na določbe drugih predpisov se za obrazce, predpisane zgolj v fizični obliki, šteje, da so z enako vsebino predpisani tudi v elektronski obliki.«*

Zaradi tehnološkega razvoja informacijske družbe je poleg arhivskega gradiva v fizični obliki pomembno tudi varstvo elektronskega dokumentarnega in arhivskega gradiva. Zato je bil leta 2006 stari zakon o arhivskem gradivu in arhivih spremenjen in prilagojen sodobnim potrebam (Jelenič, 2009). Spre-

jet je bil Zakon o varstvu dokumentnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA, 2006), ki ureja način, organizacijo, infrastrukturo in izvedbo hrambe dokumentarnega gradiva v fizični in elektronski obliki.

Pogoje za graditev objektov ureja Zakon o graditvi objektov (ZGO, 2013). ZGO-1 (s spremembami in dopolnitvami) določa bistvene zahteve glede lastnosti objektov in njihovo izpolnjevanje, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so povezane z graditvijo objektov, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko nadzorstvo, določa sankcije za prekrške, ki so povezani z graditvijo objektov, ter ureja druga vprašanja v zvezi z graditvijo objektov. Zakon v 2. odstavku 35. člena določa, da se del projektne dokumentacije izdelata tudi v digitalni obliki. ZGO v svojem 54. členu pravi, da morajo biti zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja priloženi:

- najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD),
- druge listine, če tako določa zakon.

Podrobno vsebino projektne dokumentacije določa Pravilnik o projektni dokumentaciji (PPD, 2008). V njem je predpisana podrobnejša vsebina projektne dokumentacije za zahtevne in manj zahtevne objekte, način njene izdelave in vrste načrtov, ki jo sestavljajo in se uporabljajo za posamezne vrste stavb in gradbenih inženirskih objektov glede na namen njene uporabe, obliko in vsebino povzetka revizijskega poročila ter vsebino povzetka podatkov o nameravani gradnji.

### 3 • RAZISKAVA

#### 3.1 METODA

V nasprotju s prejšnjimi raziskavami smo se v okviru naše raziskave namesto na poslovne subjekte, ki se ukvarjajo z gradbeništvom, osredotočili na upravne enote (UE).

Glavni namen raziskave je bil pridobiti informacije oziroma podatke o elektronskem poslovanju upravnih enot v Sloveniji. Izvedeti smo želeli, kako pogosto se upravne enote srečujejo z elektronskimi vlogami svojih strank, na kakšen način si izmenjujejo podatke z drugimi organi javne uprave ter o problemih e-poslovanja in zakonodaji.

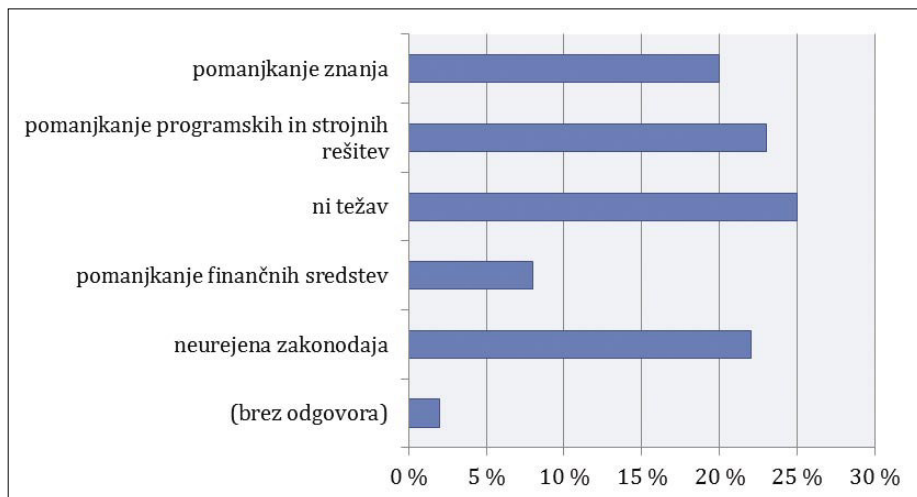
Informacije smo pridobili z anketnim vprašalnikom, ki je bil v elektronski obliki poslan vsem upravnim enotam v Sloveniji na njihove uradne elektronske naslove (neslučajni vzorec, N = 58). Anketni vprašalnik je bil sestavljen iz dvanajstih vprašanj zaprtega tipa, ki so bila vsebinsko razdeljena na vprašanja o splošnem odnosu UE do e-poslovanja in na vprašanja, ki so se nanašala na elektronske vloge za izdajo gradbenih dovoljenj.

Na vprašalnik se je odzvalo in izpolnjeno anketo vrnilo 36 upravnih enot, kar predstavlja 62 % vseh upravnih enot v Sloveniji. Vsi odzivi so bili zbrani v maju 2013.

#### 3.2 REZULTATI

97 % upravnih enot trdi, da se v njihovi upravni enoti e-poslovanje uporablja vsakodnevno, in le 3 % od njih so take, ki e-poslovanje le redko uporabljajo. Veseli dejstvo, da vse upravne enote vsaj občasno poslujejo na elektronski način. Odgovori na vprašanje o izmenjavi podatkov znotraj posamezne UE so pokazali, da kar 94 % tovrstne komunikacije poteka večinoma prek elektronskih medijev, manjši delež ustno (3 %). Veseli tudi podatek, da si kar 36 % anketiranih UE izmenjuje podatke z drugimi organi javne uprave zgolj v elektronski obliki, preostalih 64 % pa to dela tako v papirni kot elektronski obliki.

Ker se pri uvajanju sodobnih sistemov in tehnologij pojavljajo tudi težave in ovire, nas je zanimalo, kako UE ovire pri uvajanju in izvajanju e-poslovanja čutijo same (slika 1). Odgovori so nekoliko presenetili, saj je bilo pričakovati, da bo na prvem mestu pomanjkanje znanja, nikakor pa ni bil pričakovan visok odstotek UE, ki menijo, da pri uvajanju e-poslovanja ni težav. Zanimivo je tudi to, da je zgolj 8 % UE menilo, da je največja težava pri uvajanju e-poslovanja pomanjkanje finančnih sredstev.

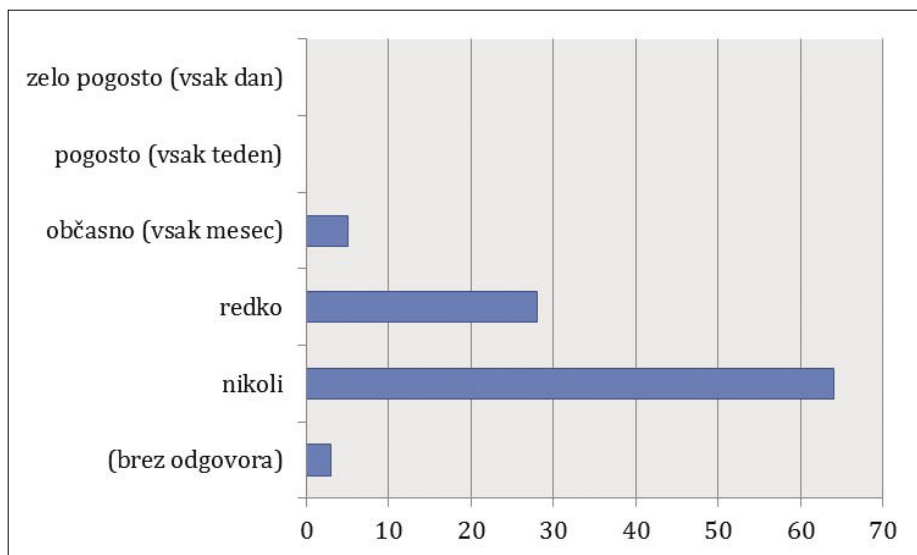


Slika 1 • Vzroki zaviranja elektronskega poslovanja v upravnih enotah (možnih je bilo več odgovorov)

Kar 64 % vprašanih UE pa je na naslednje vprašanje o prejemanju elektronskih vlog za izdajo gradbenega dovoljenja odgovorilo, da nikoli ne prejme elektronske vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, 28 % le redko, občasno (vsak mesec) pa vloge prejema 5 % upravnih enot (3 % upravnih enot na vprašanje ni odgovorilo, slika 2). Predvidevamo lahko, da gre vzroke iskati tudi v nezaupanju uporabnikov in nepoznavanju zakonodaje s področja e-poslovanja v upravnih enotah.

Nič bolj spodbudni niso bili odgovori na vprašanja o pogostosti prejemanja drugih elektronskih vlog v zvezi z graditvijo objektov (zanimale

so nas elektronske vloge za izdajo gradbenega dovoljenja za nezahteven objekt, za izdajo uporabnega dovoljenja ter za izdajo potrdila, da ima objekt uporabno dovoljenje). Velika večina UE drugih elektronskih vlog ne prejema. Pojavilo se je veliko UE, ki elektronske vloge prejema redko in zelo redko (okoli 30 %), nekaj pa je bilo takšnih, ki pri odgovarjanju niso sodelovale (v povprečju 12 %). Prav urejenost in poznavanje zakonodaje sta ključna za učinkovito poslovanje upravnih enot. Glede na to, da je več kot polovica (54 %) anketiranih UE mnenja, da ima zakonodaja pomanjkljivosti, zaradi česar je izdaja



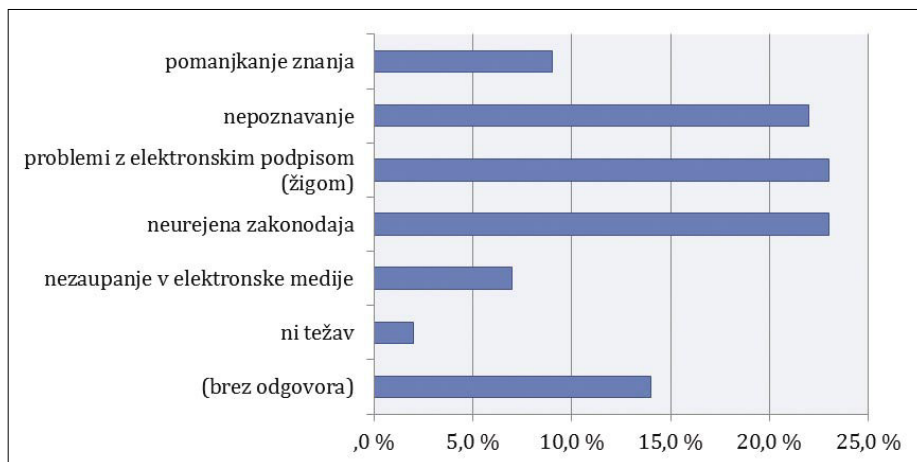
Slika 2 • Pogostost prejemanja elektronskih vlog za izdajo gradbenega dovoljenja

vlog močno ovirana oziroma sploh ni možna, lahko rečemo, da trenutno v Sloveniji ni pogoj za učinkovito elektronsko poslovanje. 27 % sodelujočih meni, da je zakonodaja urejena, vendar so vlagatelji slabo seznanjeni z njo, samo 3 % anketiranih pa menijo, da je zakonodaja urejena in dobro poznana po upravnih enotah in med vlagatelji. Kar 16 % upravnih enot na zastavljeno vprašanje ni odgovorilo. UE smo tudi vprašali, na kakšen način informirajo uporabnike svojih storitev o možnosti uporabe e-poslovanja. Večina UE (69 %) uporabnike storitev informira o možnostih e-poslovanja kar prek spleta, četrtnina jih za komunikacijo z uporabniki uporablja inforator za stranke, le 6 % UE pa se poslužuje še tradicionalnega informiranja preko lokalnih časopisov. Neurejeno zakonodajo in težave z elektronskim podpisom UE uvrščajo na sam vrh vzrokov neprejetanja elektronskih vlog (slika 3). Zanimivo je, da kar 14 % UE na to vprašanje ni odgovorilo. Eden izmed možnih vzrokov bi lahko bil, da nismo predvideli vseh odgovorov, saj nas je ena izmed UE opozorila, da je zakonodaja sicer jasna, vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja pa se v elektronski obliki ne vlagajo zato, ker ZGO v 54. členu določa, da morajo biti vloge obvezno priloženi:

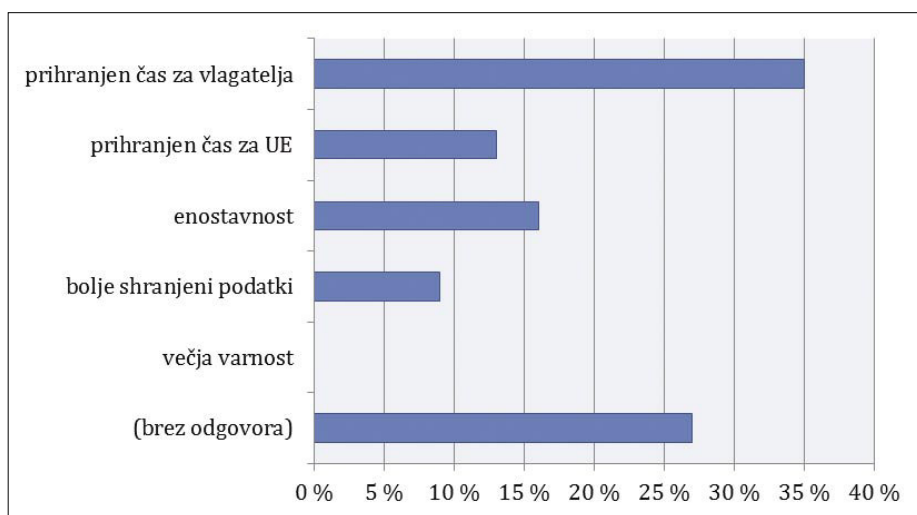
- dva fizična izvoda PGD,
- druge listine, če zakon tako določa.

Po mnenju anketirancev (slika 4) je največja prednost elektronske vloge v prihranjenem času za vlagatelja (36 %), le 13 % pa jih meni, da je s tem prihranjen tudi čas za UE. Velik del vprašanih (27 %) na vprašanje ni odgovorilo, kar bi lahko kazalo na to, da te UE ne vidijo prednosti elektronskih vlog.

V zadnjem vprašanju smo anketirance spraševali, ali je po njihovem mnenju zakonodaja s področja e-poslovanja urejena.



Slika 3 • Vzroki neuporabe elektronskih vlog za izdajo gradbenega dovoljenja (možnih je bilo več odgovorov)



Slika 4 • Prednosti uporabe elektronskih vlog za izdajo gradbenega dovoljenja

Odgovori so pokazali, da so mnenja deljena. Kar 49 % UE je mnenja, da zakonodaja ni

urejena, medtem ko jih 43 % meni, da je. Na vprašanje ni odgovorilo 8 % anketirancev.

## 4 • SKLEPI

Rezultati naše ankete o elektronskem poslovanju upravnih enot v okviru nekaterih postopkov, vezanih na dejavnosti v gradbenem okolju, so pokazali, da je e-poslovanje znotraj UE in med njimi razmeroma razširjeno, medtem ko na področju dovoljevanja gradnje zelo zaostaja. Glede na rezultate ankete gre vzroke iskati v dvoumni zakonodaji, saj Zakon o graditvi objektov (ZGO, 2013) zahteva, da se vloge za izdajo gradbenega dovoljenja priložita

dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zahteva se običajno tolmači tako, da sta zahtevana dva fizična izvoda, čeprav Zakon o upravnem postopku (ZUP, 2006) nedvoumno pravi, da se šteje, da so določbe drugih predpisov z enako vsebino predpisane tudi v elektronski obliki. Razlog za tovrstno tolmačenje gre verjetno iskati v dosedajni praksi, hkrati pa smo zaznali, da je še vedno prisotno nezaupanje v elektronsko poslovanje

in splošno nepoznavanje predpisov s tega področja.

Po drugi strani ugotavljamo visoko stopnjo izmenjave podatkov znotraj posameznih upravnih enot kot tudi z drugimi organi državne uprave, precej manj pa je te izmenjave z uporabniki. Glede na to, da je v anketi sodeloval relativno velik delež upravnih enot, lahko sklepamo, da so rezultati ankete dokaj zanesljiv podatek o razširjenosti uporabe elektronskega poslovanja.

Pri anketiranju smo naleteli tudi na določene težave. Ena izmed upravnih enot je v zameno za sodelovanje pri anketi zahtevala osebne po-

datke pošiljatelja, še bolj pa nas je presenetil odgovor ene izmed največjih upravnih enot, da pri anketi ne želi sodelovati. Med rezultati je

vidno tudi to, da relativno veliko anketiranih upravnih enot na določena vprašanja ni odgovorilo. Pravega razloga za to ne najdemo, nas je

pa ena od anketiranih upravnih enot opozorila, da so bila po njenem mnenju nekatera anketna vprašanja zastavljena dvoumno.

## 5 • LITERATURA

- Jelenič, M., *Elektronsko poslovanje upravnih enot*, Diplomski naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, samozaložba M. Jelenič, 83 str., 2009.
- Klinc, R., Turk, Ž., Dolenc, M., *Raziskava o rabi informacijsko-komunikacijskih tehnologij v slovenski gradbeni industriji*, *Gradbeni vestnik*, letnik 59, str. 269–276, 2010.
- Pazlar, T., Dolenc, M., Duhovnik, J., *prodAEC – evropski projekt izmenjave podatkov o proizvodih in projektih za e-delo ter e-poslovanje v arhitekturi, inženirstvu in gradbeništvu*, *Gradbeni vestnik*, letnik 52, št. 8, str. 193–202, 2003.
- Pazlar, T., Dolenc, M., Duhovnik, J., *Rezultati raziskave prodAEC o rabi informacijskih in komunikacijskih tehnologij v arhitekturi, inženirstvu in gradbeništvu v Sloveniji*, *Gradbeni vestnik*, letnik 53, št. 9, str. 223–229, 2004.
- Peansupap, V., Walker, D. H. T., *Information communication technology (ICT) implementation constraints: A construction industry perspective*, *Engineering Construction and Architectural Management* 13, 4: 364–379, 2006.
- PPD, *Pravilnik o projektni dokumentaciji*, Uradni list RS, št. 55/08, 2008.
- Zupan, G., *E-poslovanje v podjetjih v Sloveniji in EU: 2004–2008*, Statistični urad Republike Slovenije, 2010.
- ZEPEP, *Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu*, Uradni list RS, št. 98/04 – uradno prečiščeno besedilo, 2004.
- ZEPT, *Zakon o elektronskem poslovanju na trgu*, Uradni list RS, št. 96/09 – uradno prečiščeno besedilo, 2006.
- ZGO, *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1)*, neuradno prečiščeno besedilo št. 14, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3490>, dostop: 25. 3. 2014.
- ZUP, *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 2006.
- ZVDAGA, *Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih*, Uradni list RS, št. 30/06, 2006.