

---

**Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC**

Metelkova 6, 1000 Ljubljana

tel. 01 / 521 18 88, fax. 01 / 521 18 88

e-pošta: [pic@pic.si](mailto:pic@pic.si), spletna stran: [www.pic.si](http://www.pic.si)

# **PRIROČNIK ZA DELOVANJE ORGANIZACIJ CIVILNE DRUŽBE PRI UREJANJA PROSTORA**

Avtorica: Teja Baloh

**Ljubljana, april 2014**

## KAZALO:

Uvod.....	3
1. STATUSNA OBLIKA ORGANIZIRANOSTI CIVILNE DRUŽBE .....	3
1.1. CIVILNA INICIATIVA.....	3
1.2. OBSTOJEČE ZAKONSKE OBLIKE NVO: DRUŠTVO, ZAVOD, USTANOVA.....	4
1.3. STATUS DELOVANJA NVO V JAVNEM INTERESU .....	4
2. MOŽNOSTI SODELOVANJA JAVNOSTI IN NVO V URADNIH POSTOPKIH .....	5
2.1. DOSTOP DO INFORMACIJ.....	5
2.2. SODELOVANJE V POSTOPKIH .....	6
2.2.1. Postopki prostorskega načrtovanja .....	6
2.2.2. Okoljski postopki.....	7
2.2.3. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	10
2.2.4. Postopek izdaje uporabnega dovoljenja .....	10
2.3. SODELOVANJE V POSTOPKIH PRIPRAVE PREDPISOV .....	10
2.4. PRAVNA SREDSTVA .....	11
2.4.1. Postopki prostorskega načrtovanja .....	11
2.4.2. Okoljski postopki.....	12
2.4.3. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	14
2.4.4. Postopek izdaje uporabnega dovoljenja .....	14
2.4.5. Civilni postopki pred sodišči .....	14
2.4.6. Kazenski postopek.....	16
3. DRUGE MOŽNOSTI NASLAVLJANJA NA ORGANE OBLASTI V RS.....	17
3.1. OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE .....	17
3.1.1. Zakonodajni referendum .....	17
3.1.2. Lokalni referendum .....	17
3.1.3. Peticija / Ljudska iniciativa .....	18
3.1.4. Zbor občanov.....	18
3.2. INŠPEKCIJSKI NADZOR.....	18
3.3. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	20
3.4. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE .....	20
3.5. RAČUNSKO SODIŠČE .....	21
4. MOŽNOSTI NASLAVLJANJA NA MEDNARODNE INSTITUCIJE .....	22
4.1. PRITOŽBENI ODBOR AARHUŠKE KONVENCIJE.....	22
4.2. PRITOŽBA NA EVROPSKO KOMISIJO .....	23
4.3. EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE .....	24

## **Uvod**

Ta priročnik je namenjen posameznikom, civilnim iniciativam ali lokalnim pobudam in nevladnim organizacijam, ki se srečujejo s problemi urejanja prostora, prostorskega načrtovanja ali posegov v prostor v svoji okolici.

Področje urejanja prostora je normativno prepleteno s področjem varstva okolja in narave. Ta nujnost izhaja iz enotnosti prostora, v katerem kot ljudje bivamo, zato je različno definiranje prostora, okolja in narave umetno in služi zgolj normativnemu urejanju različnih vidikov tega prostora. Zaradi navedene prepletenosti je potrebno pri zadevah urejanja prostora upoštevati širok normativni okvir, tako na nacionalni ravni, kot na ravni EU, upoštevati pa je potrebno tudi nekatere pomembne mednarodne konvencije. Na področju urejanja prostora v EU praktično ni predpisov, ki bi zavezovali države k določenim ravnanjem, dočim je za področje varstva okolja in ohranjanja narave preko 200 direktiv (njihove vsebina se prenese v nacionalni pravni red) in uredb (so neposredno obvezujoče). Regulativa s področja varstva okolja (ki zajema tudi kmetijstvo) predstavlja preko 50% vseh predpisov na ravni EU. Razumljivo je torej, da je v okviru nacionalnega pravnega reda obseg predpisov, ki se nanašajo na prostor in okolje, ogromen.

Zaradi te obsežne reguliranosti že dolgo prihaja do implementacijskega deficita, ko država sama ne izpolnjuje zavez, ki si jih je v predpisih naložila. Poleg tega številne predpise stalno spreminja in povečuje njihovo število, kar je pogosto posledica tudi trenutne politične volje oblasti, zaradi česar pa je normativna situacija še bolj nepregledna. Posebej na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja je pogosto menjanje prepisov in sistemov izjemno problematično. Zaradi tega imamo v praksi še veljavne različne oblike prostorskih načrtov ob hkratnem umanjkanju ažuriranih sistemskih dokumentov. Na drugi strani varstvo okolja in narave urejajo različni področni predpisi, ki določajo varovalne režime za različne dobrine (okolje, narava, gozdovi, vode, kmetijska zemljišča,...). Vsi ti predpisi so težko pregledni in niso povsem jasni glede zahtev, ki jih imajo v zvezi s prostorskim načrtovanjem. Ob tem ta pomemben korpus predpisov zavzema le neznamen del študija pravnikov, dobro usposobljeni pravniki pa so neogibno potrebni za učinkovito uporabo predpisov in pomoč tistim, ki se zavzemajo za trajnostno urejanje prostora.

Zato je ta priročnik nekakšen temeljni vodnik vsem zainteresiranim, ki se soočijo s problemom na področju urejanja prostora, da se informirajo o fazah postopkov in možnostih, ki jih imajo na določeni točki procesov, ki jih zanimajo. V tem smislu je priročnik namenoma pisan poljudno in nudi temeljne informacije. Glede na to, da vse predpise najdemo na spletni strani Pravno informacijskega sistema RS, tudi niso navedeni Uradni listi ali povezave do spletnih strani predpisov, saj bi to po nepotrebnem obremenjevalo besedilo in ga delalo nepreglednega. Vsebinsko pa seveda upošteva predpise, veljavne v času nastanka dokumenta. V kolikor v priročniku ne boste našli odgovorov na svoja vprašanja, se lahko obrnete na Mrežo za prostor.

## **1. STATUSNA OBLIKA ORGANIZIRANOSTI CIVILNE DRUŽBE**

### **1.1. CIVILNA INICIATIVA**

Civilna iniciativa je oblika samoorganizacije občanov, državljanov, določene skupine ljudi, ki jih družijo enaki interesi. Gre torej za neformalno pobudo, ki se praviloma izoblikuje za vsak posamezen primer posebej. Civilne iniciative so lahko bodisi lokalne (vezane na nek točno določen manjši teritorij) bodisi vezane na širšo družbeno problematiko. Takšna CI traja, dokler obstaja med njenimi udeleženci interes za skupno delovanje, nato pa preneha, ko se prenehajo aktivnosti - torej neformalno, tako kot se je ustanovila. Torej CI ni pravna oseba, nima svojega premoženja in formalno urejene notranje ureditve in zastopanja navzven, zanj pa tudi ni potreben nikakršen postopek prijave ali registracije. CI se velikokrat oblikujejo kot neke vrste organiziran odziv oz. nasprotovanje večjim načrtovanim posegom v prostor. Na področju urejanja prostora se zdi skupino samoorganiziranih prebivalcev, ki si trajneje prizadevajo za boljše lokalno okolje, primerneje poimenovati »lokalna pobuda«. Pri CI ali

lokalnih pobudah pa je pomembna vsebina njihovega prizadevanja – ali gre res za prizadevanja, ki imajo širšo podporo lokalnega prebivalstva oziroma gre za interes skupnega dobra, ali pa gre za NIMBY efekt (angleški tekst: Not In My Backyard).

## **1.2. OBSTOJEČE ZAKONSKE OBLIKE NVO: DRUŠTVO, ZAVOD, USTANOVA**

Krovni zakon, ki bi urejal statusne oblike ter pogoje za oblikovanje različnih vrst nevladnih organizacij (NVO), v RS zaenkrat ne obstaja. Sprejetih je več strateških dokumentov, ki (različno) opredeljujejo pojem nevladne organizacije, zakonsko pa ta pojem ni opredeljen. Zato v praksi prihaja do različnih tolmačenj, kdaj se določena organizacija šteje za nevladno organizacijo. K temu dodatno prispeva tudi okoliščina, da različni predpisi že sedaj dajejo nevladnim organizacijam določene pravice in obveznosti, pri tem pa ne pojasnijo, katere organizacije se štejejo za nevladne organizacije. Različni državni organi in občine zato zelo različno presojujejo, koga štejejo za nevladne organizacije, kar povzroča težave tudi samim nevladnim organizacijam.

Statusne pravne oblike nevladnih organizacij so tako razdrobljene v področnih zakonih in so načeloma tri: društva (tudi zveze društev), zavodi in ustanove. Društva so urejena v Zakonu o društvih, zavodi v Zakonu o zavodih, ustanove v Zakonu o ustanovah.

CNVOS si sicer prizadeva za sprejem Zakona o nevladnih organizacijah v javnem interesu in je s tem namenom oblikoval tudi predlog takšnega zakona, ki pa je v osnovi namenjen ureditvi tega posebnega statusa delovanja v javnem interesu sicer že ustanovljenih NVO. Vsekakor pa predstavlja pomembno vodilo tudi za definicijo samih nevladnih organizacij, ki je sedaj slovenski pravni red ne pozna. CNVOS tako predlaga naslednjo definicijo NVO, povzeto po strateških evropskih in slovenskih dokumentih:

*Nevladna organizacija je organizacija, ki izpolnjuje sledeče pogoje:*

- je ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova ali kot druga pravna oseba,
- njeni ustanovitelji ali družbeniki so izključno domače ali tuje fizične ali pravne osebe zasebnega prava,
- je nepridobitna,
- je neprofitna,
- je neodvisna od državnih organov, političnih strank ali gospodarskih subjektov,
- v kolikor izvaja pridobitno dejavnost, mora biti ta povezana z njenimi nameni ali cilji,
- ni organizirana kot politična stranka, verska skupnost, sindikat ali zbornica.

*Ne glede na drugo alinejo prvega odstavka tega člena organizacija ne more biti nevladna organizacija, če je njen ustanovitelj politična stranka.*

V praksi bolj redke oblike NVO so še zadruga.

## **1.3. STATUS DELOVANJA NVO V JAVNEM INTERESU**

Na podlagi sedaj veljavnega Zakona o društvih lahko društvo pridobi status delovanja v javnem interesu, če delovanje njegovih članov presega interese njegovih članov in je splošno koristno (1. odstavek 30. člena). Področja, na katerih se lahko pridobi ta status, so primeroma naštetja, med njimi tudi varstvo okolja, gospodarstvo, razvoj demokracije, ob izpolnjevanju navedenih pogojev pa tudi druga področja.

Pridobitev tega statusa pomeni formalno potrditev dejanskega delovanja društva in hkrati ločnico do društev, ki so ustanovljena zgolj zaradi potreb in interesov njihovih članov. Na podlagi 1. odstavka 31. člena Zakona o društvih o podelitvi statusa društva v javnem interesu odloči ministrstvo, pristojno za področje, na katerem društvo deluje. Za področje urejanja prostora, prometa in energetike je pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Formalne pogoje za pridobitev tega statusa določa že 2. odstavek 30. člena Zakona o društvih. Med pogoji je naveden tudi pogoj, da društvo lahko izkaže pomembnejše dosežke svojega delovanja. Na podlagi 3. odstavka 30. člena Zakona o društvih ministri, pristojni za področja, na katerih društva delujejo, s podzakonskim aktom podrobneje določijo kriterije za izpolnjevanje tega pogoja, kadar ti niso določeni s posebnim zakonom ali na podlagi posebnega zakona. Na področju urejanja prostora,

prometa in energetike na pobudo Mreže za prostor Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (MzIP) tak pravilnik pripravlja. Posledično ni še nobena NVO v RS pridobila statusa delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora.

Status delovanja NVO v javnem interesu je sicer mogoče pridobiti še na dveh pravnih podlagah, ki imata povezavo z urejanjem okolja:

- na podlagi Zakona o varstvu okolja ga lahko pridobijo nevladne organizacije (društva, zavodi, ustanove) s področja varstva okolja v skladu s Pravilnikom o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu.
- na podlagi Zakona o ohranjanju narave ga v povezavi z Zakonom o društvih lahko pridobijo društva, ki delujejo na področju ohranjanja narave.

Omenjena statusa podeljuje Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Register vseh NVO, ki delujejo v javnem interesu, je sicer dostopen na spletni strani Ministrstva za kmetijstvo in okolje (MKO).

#### STANDARD KAKOVOSTI NVO

Od statusa delovanja v javnem interesu je potrebno ločiti standard kakovosti NVO. Gre za certificiran sistem vodenja kakovosti v NVO v skladu z mednarodnim standardom ISO 9001. Podeljuje ga Inštitut SQ Ljubljana skozi postopek ocenjevanja in certificiranja. Obstoječi standardi so oblikovani tako, da na eni strani zadovoljujejo potrebe NVO, po drugi strani pa spodbujajo organizacije, da še posebej razvijejo procese, ki so pomembni za njihovo transparentnost, finančno odgovornost in učinkovitost ter odnose z vsemi deležniki. Prednosti, ki jih prinaša sistem kakovosti NVO, so tako rast in hiter razvoj na področju svojega delovanja, posledično pa tudi večje priznanje, podpora in zaupanje s strani lokalnega okolja, uporabnikov in donatorjev. Pri oblikovanju tega standarda so sodelovali predstavniki CNVOS, Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, ki v okviru svojega delovanja organizira delavnice za seznanitev z zahtevami tega standarda in postopkom certificiranja.

## 2. MOŽNOSTI SODELOVANJA JAVNOSTI IN NVO V URADNIH POSTOPKIH

Najbolj pomemben mednarodni dokument s področja participacije javnosti in s tem tudi NVO je vsekakor Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do varstva pravic v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija), ki ureja tri temeljne pravice:

- pravico dostopa do okoljskih informacij,
- pravico do participacije javnosti,
- pravico do sodnega varstva.

Konkretnije so te pravice v slovenski pravni red prenesene z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, Zakonom o varstvu okolja, Zakonom o prostorskem načrtovanju in Zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Pomembna pa je tudi (neobvezujoča) Resolucija o normativni dejavnosti.

### 2.1. DOSTOP DO INFORMACIJ

13. člen Zakona o varstvu okolja uresničuje vsebino 39. člena Ustave RS, saj določa, da so okoljski podatki javni in ima vsakdo pravico dostopa do njih v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja. Zavezanci za posredovanje teh podatkov so državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Zavezanci pa so tudi gospodarske družbe oziroma pravne osebe zasebnega prava, ki so pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom države, lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava.

Zahteva za dostop do informacij se poda v pisni obliki (lahko tudi po elektronski pošti), saj je le v takšnem primeru možno vložiti pritožbo. V zahtevi je potrebno navesti:

- ime oziroma naziv prosilca, njegov naslov,
- naziv organa, ki naj posreduje podatek,
- informacijo, s katero se želi prosilec seznaniti (navedba konkretnih dokumentov oziroma gradiva),
- na kakšen način se želi seznaniti z vsebino (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).
- da se informacija zahteva na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.

Organ mora o podani zahtevi načeloma odločiti v roku 20 delovnih dni. Če organ ne odloči v predpisanem roku, je mogoče podati pritožbo informacijskemu pooblaščenču. Zoper odločitev o pritožbi je nadalje možen upravni spor pred Upravnim sodiščem. Upravni spor se vodi na podlagi zakona o upravnem sporu. Vpogled v dokumente je brezplačen, organ pa lahko zaračuna materialne stroške za posredovanje npr. fotokopij. Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja lahko poda kdorkoli, torej tudi vsaka fizična oseba. Sicer pa je tudi na podlagi 18. člena Uredbe o upravnem poslovanju vsak upravni organ dolžan odgovoriti na prejeto pismo v roku 15 dni po prejemu.

## 2.2. SODELOVANJE V POSTOPKIH

### 2.2.1. Postopki prostorskega načrtovanja

Pogoji za sodelovanje javnosti (posamezniki, CI in NVO) se razlikujejo glede na nivo prostorskega načrtovanja, torej ali gre za načrtovanje na državni ravni ali na ravni lokalnih skupnosti. Prvo ureja Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, drugo pa Zakon o prostorskem načrtovanju.

**Državna raven:** Sodelovanje javnosti pri sprejemanju državnih prostorskih načrtov (DPN) je načeloma dobro urejeno, saj je omogočeno v vseh treh bistvenih fazah postopka, to so: pobuda za sprejem DPN, študija variant ter osnutek/predlog DPN. V vseh treh fazah namreč poteka javna razgrnitev dokumentov, na katere lahko javnost (fizične osebe, civilne iniciative ali NVO) podajajo svoje komentarje in pripombe. Javna razgrnitev in rok za njihovo vložitev traja najmanj 30 dni. Vsa obvestila o javnih razgrnitvah v postopkih DPN so dostopna na spletni strani Ministrstva za infrastrukturo in prostor. Za podajanje pripomb ni predvidenega ali formaliziranega obrazca.

Vsi ostali načini izvedbe sodelovanja javnosti (npr. ankete, predstavitvene delavnice, posveti, individualni pogovori) so neformalne in neobvezne oblike sodelovanja, torej pripravljalec prostorskega akta k njihovi izvedbi ni zavezan. Se pa pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor zaveda pomena vključevanja javnosti kot relevantnega deležnika, saj je izdalo več dokumentov z usmeritvami za sodelovanje javnosti:

- *Projekt DPN za državno cesto od Otiškega vrha do mednarodnega mejnega prehoda Holmec na meji z Republiko Avstrijo* je poskušal ustvariti boljšo prakso na tem področju. Uporabljen je bil nov pristop vključevanja javnosti v postopke priprave DPN, ki ga je pripravilo MZIP v sodelovanju z Regionalnim centrom za okolje, Inštitutom za politike prostora IPoP in Pravno-informacijskim centrom nevladnih organizacij – PIC.
- *Usmeritve za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek izdelave DPN s področja energetike* (bolj konkretno za daljnovode in plinovode) je MZIP objavil maja 2012. Tako priporoča (vendar ne zavezuje), da se v postopku sprejemanja DPN pripravi procesni načrt za vključevanje javnosti, ki vključuje prvi regionalni posvet, izvedbo lokalnih delavnic, seznanitev javnosti s študijo variant ter seznanitev javnosti z osnutkom načrta.

Lokalna raven: 5. člen Zakona o prostorskem načrtovanju določa načelo javnosti kot eno od temeljnih načel prostorskega načrtovanja, saj ima vsakdo pravico biti obveščen in sodelovati v postopkih na način, kot to predvideva zakon. Pri sprejemanju občinskih prostorskih načrtov (OPN) in občinskih podrobnih prostorskih načrtov (OPPN) je možno sodelovanje samo v eni fazi postopka, to je v fazi javne razgrnitve dopolnjenega osnutka OPN ali OPPN. Javna razgrnitev in rok za podajo pripomb javnosti (fizičnih oseb, civilnih iniciativ, NVO) traja najmanj 30 dni. Občina preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališče, kar objavi na krajevno običajen način in na spletu. Podrobneje je vsebina urejena v 50. členu Zakona o prostorskem načrtovanju. Pomembno pa je poudariti, da

popude in pripombe, podane v okviru javnih razgrnitev oz. javnih obravnav v postopkih prostorskega načrtovanja, niso obvezujoče, so pa pripravljavci plana dolžni do njih zavzeti stališča in to objaviti.

Vsi ostali načini izvedbe sodelovanja javnosti so neformalni in neobvezujoči za pripravjalca prostorskega akta. MZIP je sicer maja 2011 izdalo *Priporočilo občinam za zgodnejše vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov lokalnih skupnosti*<sup>1</sup>, ki priporoča predvsem zgodnejše vključevanje javnosti. Faza dopolnjenega osnutka OPN ali OPPN je namreč že razmeroma pozna za prvo seznanjanje javnosti z vsebino določene prostorske ureditve, saj podajanje bistvenih novih alternativnih rešitev ni več možno, glavne usmeritve pa so že izbrane. Potrebna bi bila javna razgrnitev že v fazi oblikovanja osnutka OPN ali OPPN.

Za obvestila o javnih razgrnitvah v postopkih sprejemanja OPN ali OPPN ni enotnega spletnega portala. Občine objavljajo te informacije na svojih spletnih straneh oz. v svojih informacijskih sistemih, ki jih podpirajo komercialni ponudniki, kot so npr. PISO, e-Občina, itd. Objave se opravijo tudi na krajevno običajen način, lahko v lokalnem glasilu itd. Mreža za prostor si preko svojih aktivnosti prizadeva za vzpostavitev enotnega prostorsko-informacijskega portala, na katerem bi bile dostopne informacije o vseh postopkih sprejemanja OPN ali OPPN. Država sicer načrtuje vzpostavitev sistema PIS (prostorski-informacijski sistem), ki bi bil nadgrajen tudi s sistemom elektronskega vlaganja vlog e-Prostor, vendar pa po našem vedenju ta ne bo omogočal vpogleda v aktualne odprte postopke sprejemanja OPN ali OPPN za širšo javnost, saj bo v osnovi namenjen državnim in lokalnim nosilcem urejanja prostora.

### **2.2.2. Okoljski postopki**

Večinoma tečejo okoljski postopki hkrati s postopki prostorskega načrtovanja, pri čemer se javna razgrnitev nanaša tudi na dokumente iz okoljskih postopkov (npr. okoljsko poročilo, poročilo o vplivih na okolje in osnutek okoljevarstvenega soglasja). Pomembno je vedeti, da teče rok za podajo pripomb javnosti in NVO v teh postopkih večinoma hkrati z rokom za podajanje pripomb na sam prostorski akt.

Okoljski postopki so načeloma vsi upravni postopki, ki pripeljejo do izdaje končne upravne odločbe (razen CPVO in okoljski postopki, ki se združijo s CPVO) in tako zanje veljajo določila Zakona o splošnem upravnem postopku, v kolikor za posamezno področje ne obstaja nek specialnejši predpis. Zakon o splošnem upravnem postopku v 43. členu določa, da ima pravico udeleževati se upravnega postopka tudi oseba, ki izkaže pravni interes – to je, da zatrjuje in izkaže, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi. Pravna korist pa je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Ti stranski udeleženci imajo v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če zakon ne določa drugače.

Določene posebnosti glede stranske udeležbe pa vsebujeta Zakon o varstvu okolja ter Zakon o ohranjanju narave. NVO s statusom delovanja v javnem interesu imajo namreč glede na ostale oblike povezovanja civilne družbe posebne pravice do sodelovanja v upravnih postopkih brez da bi se posebej presojal njihov morebitni pravni interes za vstop v postopek – torej lahko vstopijo kot stranski udeleženci avtomatično, zgolj na podlagi statusa NVO v javnem interesu. Izrecno to velja za pridobljen status delovanja na področju varstva okolja, medtem ko je za status s področja ohranjanja narave stvar opredeljena dokaj nejasno. Pomembno pri tem pa je, da je vstop v postopek za NVO s statusom časovno omejen (Zakon o varstvu okolja postavlja rok 35 dni po javnem naznanilu). Status delovanja v javnem interesu s področja ohranjanja narave pa načeloma prinaša društvom pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh sodnih in upravnih postopkih (3. odstavek 137. člena Zakona o ohranjanju narave). Kljub takšnemu določilu je trenutna sodna praksa na stališču, da morajo tudi društva s pridobljenim statusom po Zakonu o ohranjanju narave izkazati pravni interes za vstop v postopek, kar storijo najlažje skozi svoj status.

### **Okoljski postopki, ki tečejo hkrati s postopki prostorskega načrtovanja:**

#### **CPVO (celovita presoja vplivov na okolje):**

Gre za presojo vpliva plana v pripravi na okolje. Postopek teče v primerih sprejemanja DPN v fazi študije variant, pri postopkih sprejemanja OPN in OPPN pa v fazi izdelave dopolnjenega osnutka prostorskega akta. Postopek terja izdelavo okoljskega poročila, ki je javno razgrnjeno in na katerega ima javnost možnost dajanja pripomb v roku, kot velja za javno razgrnitev študije variant ali

dopolnjenega osnutka OPN ali OPPN – torej najmanj 30 dni. Sprejemljivost izdelanega okoljskega poročila nadzira ministrstvo, pristojno za okolje (trenutno MKO), ki tudi vodi in izpelje celoten postopek CPVO. Vsebina okoljskega poročila je podrobneje opredeljena v Uredbi o vsebini poročila o vplivih nameravanega posega na okolje.

### **PVO (presoja vplivov na okolje za okoljevarstveno soglasje):**

Gre za presojo posameznega posega na okolje. Postopek teče v primerih sprejemanja DPN v fazi izdelave osnutka oziroma predloga DPN (ko gre za načrtovanje potrjene variante), pri postopkih sprejemanja OPN postopek PVO ne poteka. PVO je upravni postopek, ki presoja vplive nameravanega posega v okolje, ki se zaključijo z izdajo okoljevarstvenega soglasja. Javnost ima možnost sodelovanja preko javne razgrnitve izdelanega poročila o vplivih na okolje in osnutka okoljevarstvenega soglasja, na katerega lahko v danem roku 30 dni poda svoje pripombe. V roku 35 dni od objave javnega naznanila pa se lahko poda tudi vloga za prigrasitev stranske udeležbe v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja. Če se ta rok zamudi, se vloga za stransko udeležbo v skladu s 3. odstavkom 64. člena Zakona o varstvu okolja zavrže. Kot stranski udeleženci v tem postopku lahko nastopajo lastniki zemljišč oziroma osebe, ki stalno prebivajo na vplivnem območju, ter nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ali ohranjanja narave. Tem stranskim udeležencem ni potrebno posebej izkazovati pravnega interesa za vstop v postopek – dovolj je, da se navede, da vstopajo v postopek zaradi varstva svojih pravic in interesov. Drugi morebitni stranski udeleženci bi morali svoj pravni interes za vstop v postopek izkazovati na temelju 43. člena Zakona o splošnem upravnem postopku. O postopku PVO in okoljevarstvenem soglasju odloča Agencija RS za okolje (ARSO). Na njihovi spletni strani so objavljena javna naznanila v postopkih izdaje okoljevarstvenih soglasij.

Ko gre za načrtovanje objektov državnega pomena se v postopkih DPN oba postopka, CPVO in PVO, združita. Podrobnejše določbe o izvedbi PVO vsebuje Uredba o vrsti posegov v okolje, za katere je potrebno izvesti presojo vplivov na okolje.

### **Presoja sprejemljivosti izvedbe planov v naravo in Presoja sprejemljivosti posegov v naravo:**

Gre za dva postopka, ki se nanašata na zavarovana območja, posebna varstvena območja (Natura 2000) in potencialna posebna ohranitvena območja, skupaj poimenovana varovana območja. Pri presoji se ugotavljajo vplivi, ki bi sami po sebi ali v povezavi z drugimi posegi lahko pomembno vplivali na varovana območja. Pri tem se upošteva Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja. Zaradi racionalizacije postopkov sta postopka načeloma združena s postopkom CPVO oziroma PVO, kadar se izvajata. V drugih primerih se presoja sprejemljivosti na naravo izvaja bodisi v postopku izdaje naravovarstvenega soglasja ali v postopku izdaje dovoljenja za poseg v naravo.

V vseh postopkih presoje sprejemljivosti sodeluje Zavod Republike Slovenije za varstvo narave (ZRSVN) s posebnim mnenjem, s katerim se opredeli do vplivov posega in oceni njihovo sprejemljivost, končno odločbo pa izda ministrstvo, pristojno za okolje. V postopku je zagotovljeno sodelovanje javnosti v trajanju najmanj 30 dni. V skladu s 107. členom Zakona o ohranjanju narave se javnost seznanja z vsebino vloge in odločbe, izdane v tej upravni stvari, kadar izhaja obveznost seznanitve iz zakona. Posebnih določb o stranski udeležbi Zakon o ohranjanju narave ne določa, torej velja splošna ureditev po Zakonu o splošnem upravnem postopku. Poleg tega pa velja tudi že omenjena določba 3. odstavka 137. člena Zakona o ohranjanju narave, da imajo društva s pridobljenim statusom delovanja v javnem interesu s področja ohranjanja narave pravico do zastopanja interesov ohranjanja narave v vseh sodnih in upravnih postopkih.

### **Okoljski postopki, ki tečejo ločeno od postopkov prostorskega načrtovanja:**

Ti postopki se časovno gledano izvajajo po umestitvi določene prostorske ureditve v prostorske akte in pred samo gradnjo objekta. Večinoma gre za dovoljenja oz. soglasja, ki jih je potrebno priložiti kot priloge vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja. Vse te odločbe so po svoji pravni naravi upravne odločbe, o katerih se odloča v upravnem postopku.

#### **A. Okoljevarstveno dovoljenje:**



Imamo 3 vrste okoljevarstvenih dovoljenj:

- »**IPPC**« **dovoljenja:** to so dovoljenja, izdana za posege, kjer gre za večji vpliv na okolje. Take posege določa Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega. Z javnim naznanilom mora biti javnost seznanjena s postopkom, javnost pa ima možnost v roku 30 dni podajati pripombe in predloge na vlogo in osnutek odločitve. 73. člen Zakona o varstvu okolja določa, da lahko v roku 35 dni od objave javnega naznanila osebe, ki imajo pravico biti stranka v postopku (osebe, ki na vplivnem območju, kot je opredeljeno v elaboratu, stalno prebivajo, so lastniki ali drugi posestniki nepremičnin in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu s področja varstva okolja) podajo zahtevo za vstop v postopek. Zahteva za vstop v postopek, ki je vložena izven tega zakonskega roka, se zavrne in potem vstop ni več mogoč. IPPC dovoljenje izda ARSO, javna naznanila so objavljena na spletni strani ARSO.

- »**SEVESO**« **dovoljenje:** to je dovoljenje za obrat, kjer je možnost nesreč z nevarnimi snovmi z večjim vplivom na okolje. Vrste takih obratov določa Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic. V tem postopku mora biti zagotovljeno sodelovanje javnosti, kot velja za postopek PVO - torej javno naznanilo in možnost, da javnost podaja pripombe in predloge v roku 30 dni na vlogo in osnutek odločitve (88. člen Zakona o varstvu okolja). Ker Zakon o varstvu okolja ne vsebuje posebnih določb o stranski udeležbi, načeloma veljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku.

- **Okoljevarstveno dovoljenje za druge naprave:** gre za naprave, v katerih se izvaja dejavnost, ki lahko povzroča emisije v zrak, vodo ali tla, za katere so predpisane mejne vrednosti (pa niso IPPC naprave). Teh predpisov je več, zaradi česar je težko opredeliti vse naprave, ki potrebujejo omenjeno dovoljenje. V postopku izdaje tega dovoljenja ni avtomatično predvideno sodelovanje javnosti. 84.a člen Zakona o varstvu okolja namreč določa, da pride do javnega naznanila postopka za izdajo ali spremembo okoljevarstvenega dovoljenja šele, ko najmanj pet zainteresiranih oseb poda zahtevo za priznanje statusa stranskega udeleženca. Ob tem pogoju pride do javne objave vloge in s tem možnosti dajanja pripomb in predlogov v roku najmanj 30 dni. V tem času lahko pridobijo položaj stranskega udeleženca v postopku tudi morebitne druge osebe, ki vložijo zahtevo za vstop v postopek in izkažejo pravni interes.

## **B. Naravovarstveno soglasje:**

Postopka za izdajo naravovarstvenega soglasja na podlagi **presoje sprejemljivosti** sta dva in v obeh je potrebno sodelovanje javnosti v trajanju najmanj 30 dni (podrobnejša pravila glede navedenih dovoljenj določa Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja):

- **Dovoljenje za poseg v naravo:** gre za posege, ki lahko ogrozijo biotsko raznovrstnost, naravno vrednoto ali zavarovano območje in za katere ni potrebno dovoljenje po predpisih o urejanju prostora ali po drugih predpisih. Dovoljenje izda krajevno pristojen upravni organ, razen če Zakon o ohranjanju narave določa, da ga izda ministrstvo, pristojno za okolje. Dovoljenje se vedno izda na podlagi mnenja Zavoda RS za varstvo narave.
- **Naravovarstveno soglasje:** je potrebno pridobiti za gradnjo objekta na območju, ki ima na podlagi Zakona o ohranjanju narave poseben status, skupaj z naravovarstvenimi pogoji po postopku, kakor je za pridobitev projektnih pogojev in soglasij določeno s predpisi s področja graditve objektov. Izda ga ministrstvo, pristojno za okolje, ki določa tudi naravovarstvene pogoje in naravovarstveno soglasje.

## **C. Nekatera druga soglasja:**

- kulturnovarstveno soglasje, ki ga izda pristojna enota Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije (po Zakonu o varstvu kulturne dediščine);
- soglasje za poseg v gozd, ki ga izda krajevno pristojna enota Zavoda za gozdove Slovenije (po Zakonu o gozdovih);
- vodno soglasje, ki ga izda ARSO (po Zakonu o vodah).

### **2.2.3. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja**

V postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja lahko sodelujejo tudi tretje osebe. Zakon o graditvi objektov ne vsebuje več posebnih določb o tem, zato velja ureditev Zakona o splošnem upravnem postopku o stranskih udeležencih. Stranski udeleženec ima v postopku načeloma enake pravice in dolžnosti kot stranka. V vlogi za stransko udeležbo oseba določno navede, v čem je njen pravni interes in če je mogoče, priloži ustrezne dokaze. Oseba lahko vstopi v postopek kadarkoli med postopkom, sprejeti pa ga mora v tistem stanju, v katerem je ob njenem vstopu. Sicer pa upravni organ na podlagi 143. člena Zakona o splošnem upravnem postopku tudi sam pred začetkom ugotovitvenega postopka povabi k udeležbi v postopku osebe, za katere ugotovi, da imajo pravni interes za udeležbo v postopku. Če organ tega ne more ugotoviti, povabi k udeležbi z javnim naznanilom, ki ga objavi na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava, lahko pa tudi na drug krajevno običajen način. V vabilu k udeležbi navede organ rok, v katerem je mogoče priglasiti udeležbo v postopku. Ta rok ne sme biti krajši od osem dni. Če oseba, ki jo je organ povabil, ne priklasi udeležbe v postopku v roku, lahko priklasi udeležbo do izdaje odločbe. Če oseba, ki je bila pravilno vabljena k stranski udeležbi in opozorjena na posledice, do izdaje odločbe na prvi stopnji ni pravilno priklasila stranske udeležbe, ne more uveljavljati pravnih sredstev zoper odločbo. Omenjeno ne velja za osebe, ki jih organ ni uradno povabil k stranski udeležbi – le te po Zakonu o splošnem upravnem postopku niso časovno omejene pri vlaganju zahteve za vstop v postopek in priznanje statusa stranskega udeleženca. Osebi, ki zatrjuje, da ji ni bila dana možnost udeležbe v postopku, čeprav je imela to pravico, se na njeno zahtevo vroči odločba, če zahteva vročitev v 30 dneh od dneva, ko je izvedela za izdajo odločbe. Če organ ne povabi ustreznih oseb, ki menijo, da imajo pravni interes za stransko udeležbo, to osebe lahko storijo tako, da same priklasijo stransko udeležbo v skladu s 142. členom Zakona o splošnem upravnem postopku.

4. odstavek 62. člena Zakona o graditvi objektov določa le, da je stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja lahko tudi občina, na območju katere leži nameravana gradnja, če v 8 dneh po prejemu obvestila o vložitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja priklasi svojo udeležbo pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve.

### **2.2.4. Postopek izdaje uporabnega dovoljenja**

V postopku izdaje uporabnega dovoljenja je stranka le investitor (96. člena Zakona o graditvi objektov). Udeležba tretjih oseb je teoretično gledano možna, saj veljajo splošna pravila o udeležbi po Zakonu o splošnem upravnem postopku, vendar se je sodna praksa postavila na stališče, da stranska udeležba v postopku izdaje uporabnega dovoljenja ni možna.

## **2.3. SODELOVANJE V POSTOPKIH PRIPRAVE PREDPISOV**

Aarhuška konvencija zahteva, da država pogodbenica pri odločanju o dovoljenju za dejavnosti, ki so naštet v prilogi konvencije, in pri odločanju tudi o drugih dejavnostih, ki niso naštet v prilogi, bi pa lahko pomembneje vplivale na okolje, v postopek odločanja vključi javnost. Temeljna pravila za vključitev javnosti so naslednja:

- zainteresirano javnost je potrebno na začetku postopka (ko so še vse možnosti odprte) ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o nameravani dejavnosti, o kateri se bo odločalo, vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve, organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje, predvidenem postopku, začetku postopka, možnostih za udeležbo javnosti, času in kraju vsake predvidene javne obravnave, kam se lahko posredujejo predlogi in pripombe ter roku za to, ter kje so na razpolago informacije o zadevi;
- zagotoviti je potrebno ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju;
- država si mora prizadevati zagotoviti, da uradniki in organi usmerjajo javnost in ji pomagajo pri iskanju dostopa do informacij, lažji udeležbi pri odločanju in iskanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

V skladu s temi načeli je potrebno zagotoviti pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Na ustrezni stopnji in ko so vse možnosti še odprte pa si mora država pogodbenica prizadevati spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti tudi pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih aktov. V ta namen je potrebno: določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo, objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe.

Žal se konvencija ne uporablja neposredno, razen v delih, kjer morebiti ni implementirana v nacionalno pravo. Sicer pa njena pravila deloma povzema Resolucija o normativni dejavnosti, Poslovnik Vlade RS in 34a. člen Zakona o varstvu okolja, sodelovanje javnosti kot temeljno načelo pa vsebuje tudi Zakon o prostorskem načrtovanju. Načeloma so zato predpisi v javni obravnavi najmanj 30 dni na spletnem portalu e-demokracija. V tem času lahko vsak poda pripombe in predloge.

## **2.4. PРАВNA SREDSTVA**

Aarhuška konvencija (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah) v svojem tretjem stebru (9. člen) opredeljuje dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah. To vključuje predvsem pravico do ustreznih in učinkovitih pravnih sredstev, postopki na njihovi podlagi pa naj bi bili pravični, pošteni, pravočasni in ne pretirano dragi. Posebno vlogo morajo imeti nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu po notranjem pravu (vključena javnost). Namen konvencije je namreč, da se takšnim NVO omogoči širok dostop do pravnega varstva.

Vlaganje pravnih sredstev je predvsem pri postopkih prostorskega načrtovanja v Sloveniji zelo omejeno. Prostorski akti so namreč splošni pravni akti (tudi občinski prostorski načrti, ki se sprejmejo v obliki odloka), ki jih je možno izpodbijati le pred Ustavnim sodiščem v skladu z Zakonom o ustavnem sodišču. Več možnosti vlaganja pravnih sredstev obstaja v okviru sodelovanja pri upravnih postopkih (okoljski postopki, gradbena in uporabna dovoljenja), saj gre v teh primerih za izdajo upravne odločbe, zoper katero se je možno pritožiti oz. kasneje sprožiti upravni spor pred Upravnim sodiščem. Uveljavljanje pravnih sredstev v okviru civilnih postopkov se večinoma nanašajo na povezano področje varstva okolja (npr. preprečevanje čezmernih obremenitev okolja po 14. členu Zakona o varstvu okolja, morebitni odškodninski ali prepovedni zahtevki po 133. in 134. členu Obligacijskega zakonika, prekomerne emisije v sosedskem pravu po 75. členu Stvarnopravnega zakonika). Tudi Kazenski zakonik določa kazniva dejanja zoper okolje, prostor in naravne dobrine (predvsem 332. in 338. člen).

**NVO s statusom delovanja v javnem interesu imajo pravico do brezplačne pravne pomoči** na podlagi Zakona o brezplačni pravni pomoči v sporih v zvezi z opravljanjem dejavnosti v javnem interesu oziroma z namenom, zaradi katerega so ustanovljene.

### **2.4.1. Postopki prostorskega načrtovanja**

Aarhuška konvencija s pravico dostopa do pravnega varstva je posebej pomembna tudi za varstvo pravic (predvsem učinkovitega sodelovanja javnosti) pri prostorskem načrtovanju, glede katerega trenutno v Sloveniji ni ustreznih pravnih sredstev. Tudi sicer je v Sloveniji dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah zelo omejen – tako s pridobivanjem ustreznega statusa v javnem interesu, kot tudi z ozkim naborom postopkov, do katerih lahko te dostopajo, procesnega oviranja odločevalskih organov v samih postopkih, itd.

PIC je v okviru primerjalno-pravne analize sodelovanja javnosti pri postopkih prostorskega načrtovanja (objavljena na spletni strani Mreže za prostor) ugotovil, da Slovenija glede na druge države izrazito izstopa v slabem pomenu, saj ima zelo šibke možnosti izpodbijanja predvsem sprejetih OPN. Pravna sredstva zoper sprejet občinski prostorski akt so načeloma možna v 8 od 9 preiskovanih evropskih držav (izjema je Avstrija oz. posamezne dežele). Večinoma gre za obliko upravne pritožbe zoper sprejet akt, ki se lahko nadaljuje v postopku pred Upravnim sodiščem. Na Finskem je za vložitev pritožbe potreben pravni interes, ponekod vežejo njeno vložitev na predhodno sodelovanje v postopku, drugje pa posebnih omejitev ni. V Estoniji je v tem primeru kot edina izjema v njihovem nacionalnem

pravnem redu mogoča actio popularis (popularna tožba, ko toži eden v imenu javnega interesa za vse). Kot že rečeno, je pomembno pri prostorskem načrtovanju upoštevati dejstvo, ali gre za lokalno ali državno raven načrtovanja. Lokalna raven je namreč urejena v Zakonu prostorskem načrtovanju, državna pa v Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Vendar pa pri možnostih vlaganja pravnih sredstev ne en ne drug zakon ne vsebujeta posebnih določb o možnih pravnih sredstvih, kar pomeni, da velja splošna ureditev, kot velja za posamezne vrste pravnih aktov.

2. odstavek 37. člena Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor določa, da se državni prostorski načrt (DPN) sprejme z uredbo Vlade RS. OPN in OPPN se sprejemata v obliki občinskega odloka (52. člena Zakona o prostorskem načrtovanju). Vsi ti akti so po svoji obliki in vsebini splošni pravni akti. Ko so splošni pravni akti enkrat sprejeti, jih je mogoče izpodbijati le z uporabo postopka za presojo ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem, ni pa možno vlaganje nekaterih drugih rednih pravnih sredstev (npr. pritožbe na pristojno ministrstvo, vložitev upravnega spora na Upravno sodišče). Glede OPPN bi se sicer lahko trdilo, da gre že za tako podroben izvedbeni akt, da ga je treba šteti za individualni upravni akt, ki bi ga bilo možno izpodbijati pred Upravnim sodiščem, vendar sodne prakse v tem smislu še ni.

Za vložitev pobude je potrebno izkazovati pravni interes v skladu s 24. členom Zakona o ustavnem sodišču - pravni interes je načeloma podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oz. pravni položaj. Ustavno sodišče pa skozi sodno prakso zelo strogo presoja kriterij pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti. Po odločitvi U-I 275/07 se namreč v primeru, ko izpodbijan splošni akt ne učinkuje neposredno, pobuda lahko vloži šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. Subjekti, ki pa jim na podlagi 23a. člena Zakona o ustavnem sodišču ni potrebno izkazovati pravnega interesa, pa lahko vložijo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti (npr. varuh človekovih pravic). Postopek pred Ustavnim sodiščem je za vlagatelja brezplačen. Pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti se lahko poda tudi na obrazcu, ki je dostopen na spletni strani tega sodišča. Potrebno je upoštevati tudi določila 3. odstavka 24. člena Zakona o ustavnem sodišču, ki pravi, da je izpodbijanje podzakonskih predpisov možno le v roku enega leta od njegove uveljavitve oz. od dne, ko je pobudnik izvedel za njegove škodljive posledice.

Posebnost pri občinskem prostorskem načrtovanju je 52.a člen Zakona o prostorskem načrtovanju, ki predvideva izvajanje nadzora nad zakonitostjo OPN po njegovi uveljavitvi. Po uveljavitvi OPN so namreč nosilci urejanja prostora dolžni preveriti upoštevanje svojih mnenj, ki so jih dali k predlogu OPN. Če ugotovijo, da občina mnenj ni upoštevala, morajo pristojna ministrstva skladno z zakonom, ki ureja državno upravo, vsako na svojem področju izvesti nadzor nad zakonitostjo OPN. Kadar pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor izvede nadzor v roku šestih mesecev po uveljavitvi OPN, mu ne glede na določbe zakona, ki ureja državno upravo, ni treba predlagati rešitev in določiti roka za usklajitev spornih OPN, temveč lahko Vladi RS takoj predlaga, da pred Ustavnim sodiščem zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ustavo oziroma zakonom. Torej MZIP vrši določen nadzor glede formalne zakonitosti postopka sprejemanja OPN (presoja, ali so bila v postopku mnenja nosilcev urejanja prostora formalno upoštevana ali ne), pri čemer ne vrši vsebinske presoje o primernosti določene prostorske ureditve.

#### **2.4.2. Okoljski postopki**

Okoljski postopki so bili v prejšnjem poglavju predstavljeni glede na to, ali tečejo hkrati s postopki prostorskega načrtovanja ali posebej. Postopki, ki tečejo hkrati s prostorskim načrtovanjem (CPVO, PVO po zakonu o varstvu okolja in presoji sprejemljivosti po Zakonu o ohranjanju narave), predvidevajo sodelovanje javnosti, kot to velja za prostorsko načrtovanje, vendar pa to ne velja povsem tudi za pravna sredstva. Posebnih pravnih sredstev NVO ali javnost nima na voljo, kadar je v postopku prostorskega načrtovanja izvedena tudi celovita presoja vplivov na okolje (CPVO). Pri PVO in obeh presojah sprejemljivosti pa lahko gre za posebne postopke, ki v primerih, ko niso združeni v CPVO postopek, kot rezultat prinesejo posebno upravno odločbo (v primeru PVO okoljevarstveno soglasje, v primerih obeh presoj sprejemljivosti po Zakonu o ohranjanju narave pa dovoljenje za poseg v naravo in naravovarstveno soglasje). Zoper te upravne akte lahko vložijo pritožbo kot redno pravno sredstvo tudi morebitni stranski udeleženci upravnega postopka. Podobno velja tudi v drugih okoljskih postopkih, ki tečejo ločeno od postopkov prostorskega načrtovanja – gre za upravne

postopke, ki v primerih omogočene stranske udeležbe dajejo možnost vlaganja pravnih sredstev tudi za stranske udeležence tega postopka. Vlaganje pravnih sredstev v upravnem postopku je načeloma urejeno v Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki določa pogoje za stransko udeležbo.

### **Vrste okoljskih postopkov in možnosti vlaganja pravnih sredstev:**

- **Celovita presoja vplivov na okolje (CPVO)** – javnost (posamezniki ali NVO) nimajo posebnih pravnih sredstev zoper odločitev v postopku CPVO. Na podlagi okoljskega poročila ministrstvo, pristojno za okolje, presodi, ali je plan glede vplivov na okolje sprejemljiv, in potrdi (ali zavrne) njegovo sprejemljivost. 45. člen Zakona o varstvu okolja sicer določa nek poseben postopek sredstev, in sicer določa, da o v primeru, ko je pripravljalec plana državni organ, o pritožbi odloči vlada, v primeru, ko pa je pripravljalec plana občina, je mogoče začeti zoper odločitev le upravni spor. Iz komentarja k temu členu izhaja, da imajo možnost navedenih pravnih sredstev pripravjalci plana (državni organ ali občina) v primeru, ko MKO zavrne sprejemljivost plana. Sodna praksa pa še ni izkazala kakšne drugačne možnosti koriščenja pravnih sredstev zoper odločitev v postopku CPVO.
- **Presoja vplivov na okolje (PVO) oz. izdaja okoljevarstvenega soglasja** – možna je vložitev rednih in izrednih pravnih sredstev zoper izdano okoljevarstveno soglasje, če ta sredstva vlaga oseba, kateri je priznan status stranskega udeleženca v postopku (tudi NVO, ki je v skladu s 64. členom Zakona o varstvu okolja vstopila v postopek). To pomeni možnost vložitve pritožbe zoper okoljevarstveno soglasje, ki ga izda ARSO. O pritožbi odloča pristojno ministrstvo za okolje. Zoper odločitev o pritožbi je možno sprožiti upravni spor na Upravnem sodišču.
- **Presoja sprejemljivosti izvedbe planov v naravo oz. izdaja dovoljenja in presoja sprejemljivosti posegov v naravo** – sta vključena v postopek CPVO ali PVO. Če nista, se obe presoji sprejemljivosti po Zakonu o ohranjanju narave izvedeta v okviru postopka za izdajo dovoljenja za poseg v naravo ali naravovarstvenega soglasja.
- **Okoljevarstveno dovoljenje – »IPPC« dovoljenje** – ob pogoju priznanja stranske udeležbe lahko takšen stranski udeleženec (tudi NVO, ki je v skladu s 73. členom Zakona o varstvu okolja vstopila v postopek) vloži pritožbo zoper izdano IPPC dovoljenje, o kateri odloča pristojno ministrstvo, in nato preostala pravna sredstva - sproži upravni spor pred Upravnim sodiščem. Rok, v katerem mora sodišče odločiti v takšnem morebitnem upravnem sporu, je 3 mesece od vložitve tožbe.
- **Okoljevarstveno dovoljenje – »SEVESO« dovoljenje** – morebiten stranski udeleženec v postopku bi lahko vložil pritožbo na izdano dovoljenje in kasneje sprožil upravni spor pred Upravnim sodiščem. Kot že rečeno, Zakon o varstvu okolja ne vsebuje posebnih določb o stranski udeležbi pri izdaji te vrste okoljevarstvenega dovoljenja. O pritožbi bi odločalo pristojno ministrstvo za okolje. V morebitnem upravnem sporu pa mora Upravno sodišče sprejeti odločitev v treh mesecih.
- **Okoljevarstveno dovoljenje za druge naprave** – ob pogoju priznanja stranske udeležbe v skladu s 84a. členom Zakona o varstvu okolja imajo stranski udeleženci možnost vložitve pritožbe na izdano dovoljenje za druge naprave. Pri tem je potrebno paziti, da je zahtevo za stransko udeležbo potrebno vložiti v predpisanem roku (30 dni od objave javnega naznanila, do katerega pa ne pride, če ni vsaj 5 oseb podalo zahteve za priznanje stranske udeležbe). Zoper odločitev o pritožbi je možno sprožiti upravni spor na Upravnem sodišču, o katerem mora sodišče odločiti v roku treh mesecev od vložitve tožbe.
- **Dovoljenje za poseg v naravo in naravovarstveno soglasje** - dovoljenje za poseg v naravo načeloma izda pristojna upravna enota. Zoper njega je možna vložitev pritožbe (104. člen Zakona o ohranjanju narave), o kateri odloča pristojno ministrstvo. Glede stranske udeležbe Zakon o ohranjanju narave ne vsebuje posebnih določb, kar pomeni, da velja splošna ureditev po Zakonu o splošnem upravnem postopku in lahko pritožbo vloži tudi morebitni stranski udeleženec v postopku (če bi lahko imel položaj stranskega udeleženca, pa mu je bila ta pravica prikrajšana).

- **Druga dovoljenja** – načeloma velja, da gre za upravne postopke, kjer ob odsotnosti specialnih predpisov veljajo določila Zakona o splošnem upravnem postopku o stranski udeležbi in možnosti vlaganja pravnih sredstev, če je takšna stranska udeležba priznana.
- **Okoljska škoda** - posebna oblika varstva pred okoljsko škodo je upoštevajoč princip »povzročitelj plača« urejena v Zakonu o varstvu okolja (110a. do 110i. člen) na način, da je povzročitelj obremenitve v zvezi z opravljanjem svoje dejavnosti odgovoren za preprečevanje neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode in za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode ne glede na krivdo. Gre za okoljsko škodo, povzročeno zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom. in je škoda, ki ima večji škodljiv vpliv na doseganje ali ohranjanje njihovega ugodnega stanja po predpisih o ohranjanju narave, ugotovljena na podlagi predpisanih meril. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje oziroma njegovo telo Agencija RS za okolje lahko izvede preventivne in sanacijske ukrepe. Če je okoljska škoda že nastala, imajo pravne ali fizične osebe, ki so zaradi nastanka škode prizadete ali bi lahko bile prizadete, in NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja pravico ministrstvo obvestiti o primerih okoljske škode in zahtevati, da ministrstvo ukrepa v skladu z zakonom. V postopku določitve sanacijskih ukrepov navedene osebe lahko tudi sodelujejo v postopku kot stranski udeleženci.

### **2.4.3. Postopek izdaje gradbenega dovoljenja**

Kot je navedeno v točki 2.2.3., Zakon o graditvi objektov ne vsebuje posebnih določil o stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, zato velja splošna ureditev po Zakonu o splošnem upravnem postopku. Gradbeno dovoljenje izda pristojni upravni organ za gradbene zadeve, na območju katerega leži nameravana gradnja. Zoper gradbeno dovoljenje, ki je po svoji obliki upravna odločba, stranke lahko vložijo pritožbo, če to storijo v 8 dneh po njeni vročitvi (70. člen Zakona o graditvi objektov). Zoper odločitev o tej pritožbi je možno sprožiti upravni spor na Upravnem sodišču. Vložitev pravnih sredstev je po splošni ureditvi Zakona o splošnem upravnem postopku možna tudi za osebe, katerim je priznana stranska udeležba v postopku. Te osebe lahko vstopijo v postopek kadarkoli, tudi po izdaji odločbe, kar pa ne velja za vabljenе stranske udeležence – ti se morajo odzvati vabilu, saj v nasprotnem primeru kasneje ne morejo več vstopiti v postopek in tudi ne vlagati pravnih sredstev.

### **2.4.4. Postopek izdaje uporabnega dovoljenja**

Uporabno dovoljenje izda pristojni upravni organ za gradbene zadeve. Zakon o graditvi objektov ne vsebuje posebnih določil o stranski udeležbi v postopku izdaje uporabnega dovoljenja. Še več: 2. odstavek 96. člena Zakona o graditvi objektov določa, da je stranka v tem postopku samo investitor. Sodna praksa se je zato postavila na stališče, da stranska udeležba v postopku izdaje uporabnega dovoljenja ni možna. V kolikor bo takšna sodna praksa ostala uveljavljena tudi v prihodnje, vlaganje pravnih sredstev zoper uporabno dovoljenje za potencialne stranske udeležence torej ne bo možno. Možnost vložitve pritožbe in upravnega spora je tako predvidena le za stranke postopka izdaje uporabnega dovoljenja.

### **2.4.5. Civilni postopki pred sodišči**

Posegi v prostor sami po sebi ne predstavljajo podlage za vlaganje pravnih sredstev v civilnih postopkih, saj je vedno potrebno izkazovati še določeno drugo pravno in dejansko podlago – obremenitev oz. onesnaženje okolja, vpliv na zdravje ali življenje ljudi, nastanek škode, nastanek prepovedanih sosedskih imisij itd. 72. člen Ustave RS daje vsakomur pravico do zdravega življenjskega okolja. Sodišča v RS nimajo specializiranih oddelkov za okolje in prostor, prav tako se tovrstne sodne zadeve ne vodijo v posebnih uradnih evidencah sodišč. Dejansko tako ni omogočen jasn pregled nad tem, koliko zadev, ki se nanašajo npr. na posege v prostor in okolje, je v sodni obravnavi.

### **A. Prepovedni/opustitveni zahtevek**

Tožnik ima na voljo 4 možne pravne podlage za uveljavitev prepovednega oz. opustitvenega zahtevka (civilne tožbe), če gre za primer obremenjevanja okolja. To so: 133. člen Obligacijskega zakonika (zahteva, da se odstrani škodna nevarnost), 134. člen Obligacijskega zakonika (zahteva po prenehanju kršitev osebnostnih pravic), 14. člen Zakona o varstvu okolja (tožba zoper posege v okolje) in 75. člen

Stvarnopravnega zakonika (prepovedane imisije). Glede na zatrjevano pravno podlago je pri vložitvi pravnega sredstva treba izkazovati in dokazovati različna pravna in dejanska stanja. Sodne prakse na tem področju ni veliko.

**a) Prepovedni /opustitveni zahtevek po 133. členu Obligacijskega zakonika**

Gre za zahtevo, da se odstrani škodna nevarnost ali/in da se opusti dejavnost, iz katere izvira vznemirjenje ali škodna nevarnost za posameznika ali nedoločeno število oseb. Škoda, ki grozi, mora bi večja. Zahtevek lahko vložiti vsak, kateremu grozi neposredna in konkretna nevarnost (njemu ali nedoločenemu številu oseb). Gre torej za neke vrste actio popularis. Pravno podlago za tak zahtevek daje 133. člen Obligacijskega zakonika, ki ima izključno civilnopravno podlago. Do uveljavitve 14. člena Zakona o varstvu okolja je bila to tudi edina pravna podlaga za ustavitev oz. prepoved posegov v okolje. Takega zahtevka ni mogoče uperiti zoper splošno koristno dejavnost, za katero je dal dovoljenje pristojni organ.

**b) Prepovedni /opustitveni zahtevek po 134. členu Obligacijskega zakonika**

S civilno tožbo se lahko zahteva, da sodišče odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši kakšna človekova osebnostna pravica, da se takšno dejanje prepreči ali da se odstrani njegova posledica. Pravno varstvo lahko zahteva le tista oseba, ki je neposredni oškodovanec. Pravica do zdravega življenjskega okolja je tudi glede na sodno prakso ustavno varovana človekova pravica.

**c) Tožba zoper posege v okolje, ki povzročajo čezmerno obremenitev okolja ali neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi**

14. člen Zakona o varstvu okolja določa na prvi pogled zelo široko in napredno pravico do sodnega varstva. Državljanji kot posamezniki ali kot društva, združenja in organizacije lahko namreč s tožbo zahtevajo, da nosilec posega v okolje ustavi tak poseg, če bi ta povzročil ali povzroča čezmerno obremenitev okolja ali neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali da se mu prepove začetni izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice. Pravica je dana praktično vsakomur, vlagatelj pa bi moral za uspešno obravnavo tožbe izkazati vsaj enega od dveh pogojev: bodisi čezmerno obremenitev okolja (preseganje postavljenih mejnih vrednosti) bodisi neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi. Poseg v okolje je seveda tudi materija urejanja prostora, saj vsaka gradnja objektov pomeni tudi določen poseg v prostor.

Čeprav je omenjeno pravno sredstvo po svoji vsebini zelo uporabno, pa pravne prakse skoraj ni. Problemi, ki bi lahko nastali pri uporabi tega pravnega sredstva, so namreč povezani predvsem z velikimi sodnimi stroški in težavnostjo dokazovanja. Dokazovanje škodljivega ravnanja storilcev, same škode in predvsem vzročne zveze med delovanjem storilca in nastalo škodo je izjemno zahtevno, pogojeno z izvedbo številnih strokovnih analiz in izvedenskih mnenj. Na drugi strani je tudi težko izkazovati merljivo čezmerno obremenitev okolja ali nevarnost za življenje in zdravje ljudi. NVO s statusom delovanja v javnem interesu bi sicer lahko zaprosile za brezplačno pravno pomoč v skladu z določbami Zakona o brezplačni pravni pomoči, vendar bi ta obsegala le njihove sodne stroške, ne pa tudi morebitnih stroškov nasprotne stranke, katerih plačilo bi ji sodišče naložilo v primeru izgube primera na sodišču.

Tožba teoretično gledano spada med actio popularis, kar pomeni, da ima izid tožbe pravne posledice za vse ljudi in ne zgolj za tožnika. V praksi bi tožba lahko pripeljala do situacije, ko bi sodišče prepovedalo sicer upravno pravno dovoljena dejanja povzročitelja čezmerne obremenitve okolja, kar pa bi pomenilo nejasno pravno situacijo (prepoved s strani sodišča ob hkratni veljavnosti upravnopravnih dovoljenj za delovanje).

**d) Prepoved imisij po Stvarnopravnem zakoniku**

Lastnik nepremičnine mora pri uporabi nepremičnine opuščati dejanja in odpravljati vzroke, ki izvirajo iz njegove nepremičnine in otežujejo uporabo drugih nepremičnin čez mero, ki je glede na naravo in namen nepremičnine ter glede na krajevne razmere običajna ali povzročajo znatnejšo škodo (prepovedana imisija po 75. členu Stvarnopravnega zakonika). Pri tem gre za tipično situacijo iz sosedskega prava, ko ravnanje na enem zemljišču vpliva na rabo sosednje nepremičnine tako, da npr. tja odteka voda, se širi dim, ropot, smrad, itd. Civilno tožbo z zahtevkom za prepoved oz. opustitev takih ravnanj (gre za negatorno imisijsko tožbo) je mogoče vložiti le v primeru prekomernih imisij.

Kolikšna je ta meja med še dopustnimi in prekomernimi imisijami, bo ugotavljalo sodišče tekom sodnega postopka. Tožbo lahko načeloma vloži le lastnik nepremičnine, ne pa tudi npr. najemnik ali užitek nepremičnine. Le-ti imajo npr. na voljo kot pravno sredstvo pred imisijami zahtevke po 133. členu Obligacijskega zakonika.

#### **e) Druge prepovedi vznemirjanja sosedov**

Stvarnopravni zakonik poleg prepovedanih imisij določa tudi prepoved poglobljanja (85. člen), prepoved spreminjanja vodotoka (86. člen) in odtekanje meteornih padavin (87. člen). Vsem je skupno, da se ti zahtevki vložijo z negatorno tožbo, ki jo načeloma lahko vloži le lastnik nepremičnine zoper drugega lastnika sosednje nepremične.

### **B. Odškodninski zahtevek**

Največ sodnih primerov, ki so povezani z okoljem, je v sodni praksi utemeljenih na pravni podlagi odškodninske odgovornosti v skladu z določbami Zakona o varstvu okolja in Obligacijskega zakonika.

Temelj odškodninske odgovornosti predstavljata 9. člen in 10. člen Zakona o varstvu okolja, ki uzakonjata načelo objektivne odgovornosti povzročitelja in načelo »povzročitelj plača« za obremenjevanje okolja, vendar sta omejena na pogoje in obseg okoljske škode, kot je predvidena v teh členih. Določba 9. člena Zakona o varstvu okolja posebej poudarja tudi odgovornost povzročitelja za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, vendar gre za škodo, ki nastane neodvisno od tega, ali je poseg v okolje povzročil škodo premoženju posameznikov, njihovemu zdravju in drugim dobrinam. V praksi je zato največkrat sporno vprašanje, kdaj postane okoljska škoda tolikšna, da predstavlja temelj odškodninskega zahtevka – je dovolj, da škoda presega običajno mejo, ali je potrebno preseganje mejnih vrednosti, kot jih določajo specialni predpisi? Sodišče pri ugotavljanju škode kot temelja odškodninske odgovornosti načeloma ni vezano na predpisane mejne vrednosti – torej predpisana meja ni nujno tudi meja običajne škode. Odškodnina je torej lahko prisojena tudi v primerih, ko so predpisi glede določenih mejnih vrednosti v celoti spoštovani (gre npr. za neko splošno koristno dejavnost) ali pa sploh ne obstajajo (npr. smrad). Razlika v zatrjevanem obsegu škode je pomembna pri utemeljevanju pravne podlage za nastalo škodo, saj bi po 9. členu Zakona o varstvu okolja lahko utemeljevali le škodo zaradi čezmerne obremenitve okolja (ki presega mejne vrednosti), medtem ko bi škoda, utemeljena na podlagi splošnih določb Obligacijskega zakonika o škodi, lahko obsegala tudi vsakršno preseganje običajne meje. Odškodnino je mogoče zahtevati, tudi če nastane pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, če ta presega običajne meje (3. odstavek 133. člena Obligacijskega zakonika).

Povzročitelj okoljske škode je lahko vsaka fizična ali pravna oseba. 11. člen Zakona o varstvu okolja sicer določa načelo subsidiarnega ukrepanja države oz. občine, vendar le v primerih odprave posledic čezmerne obremenitve okolja, če jih ni mogoče naprtiti povzročitelju. Stroški subsidiarnega ukrepanja države ali občine tako ne krijejo stroškov morebitnih odškodninskih zahtevkov oškodovancev zaradi posledic čezmerne obremenitve okolja.

Objektivno odgovornost na splošno uzakonja 2. odstavek 131. člena Obligacijskega zakonika, ki določa, da se za škodo od stvari ali dejavnosti, iz katere izvira večja škodna nevarnost za okolico, odgovarja ne glede na krivdo. Glede posegov v okolje bi največkrat pri povzročitelju lahko šlo za takšno nevarno dejavnost, ni pa to nujno in je odvisno od primera do primera. Tako ni vnaprej predvideno, ali gre pri odškodninskem zahtevku za podano krivdno odgovornost povzročitelja (ko je treba dokazati vse 4 predpostavke odškodninske odgovornosti), ali gre za objektivno odgovornost povzročitelja, ki opravlja nevarno dejavnost (in je potrebno dokazati le samo nevarno dejavnost in škodo, ne pa tudi vzročne zveze in odgovornosti). Vzročna zveza se namreč pri objektivni odgovornosti domneva na podlagi samega zakona, lahko pa se tudi ovrže tekom postopka, če nasprotna stranka v postopku to uspe dokazati.

#### **2.4.6. Kazenski postopek**

32. poglavje Kazenskega zakonika opredeljuje kazniva dejanja zoper okolje, prostor in naravne dobrine, med drugim tudi naslednja: obremenjevanje in uničevanje okolja (332. člen), onesnaženje morja in voda s plovil (333. člen), onesnaženje pitne vode (336. člen), protipravno zavzetje



nepremičnine (338. člen), uničevanje gozdov (340. člen), nezakonito ravnanje z zaščitnimi živalmi in rastlinami (344. člen).

Vsakdo lahko policiji naznanijo prej navedena kazniva dejanja, saj se le-ta preganjajo po uradni dolžnosti. Če so podani razlogi za sum, da je bilo takšno kaznivo dejanje storjeno, mora policija ukreniti vse potrebno, da se izsledi storilec in preišče kaznivo dejanje. Postopek običajno poteka tako, da policija zbere vsa potrebna obvestila, zavaruje vse, kar bi utegnilo biti dokaz, in sestavi kazensko ovadbo, ki jo posreduje pristojnemu državnemu tožilcu. Državni tožilec se nato tekom postopka odloči, ali bo kazenski pregon nadaljeval in vložil obtožnico oz. obtožni predlog na sodišče ali ne. Predkazenski in kazenski postopek na sodišču ureja Zakon o kazenskem postopku. Sama naznanitev kaznivega dejanja policiji ali neposredna vložitev kazenske ovadbe državnemu tožilcu potencialnemu naznanitelju ne povzroči nobenih stroškov. Vseeno pa je potrebno vedeti, da je kriva ovadba lahko kaznivo dejanje po 283. členu Kazenskega zakonika. V skladu z 32. členom Zakona o inšpekcijskem nadzoru so tudi inšpektorji dolžni naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, če to ugotovijo pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora.

### **3. DRUGE MOŽNOSTI NASLAVLJANJA NA ORGANE OBLASTI V RS**

#### **3.1. OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE**

Neposredna demokracija je pojem, ki zajema neposredno odločanje vseh volivk in volivcev o pomembnih družbenih vprašanjih. Načeloma poznajo takšne oblike vse demokratične države, kjer je oblast podeljena ljudstvu, čeprav se v večji meri izvaja s posrednimi oblikami (torej odločajo o vprašanjih izvoljeni predstavniki ljudstva). Oblike neposredne demokracije v Sloveniji so referendum, ljudska iniciativa/peticija na državni in lokalni ravni, ter zbor občanov na lokalni ravni. Določene oblike neposredne demokracije imajo za predstavnike oblasti zavezujoč učinek (npr. zakonodajni referendum), druga pa ne (npr. ljudska iniciativa), vendar vseeno lahko služijo kot neke vrste neformalni pritisk na predstavnike oblasti, saj gre za izražanje volje širše skupine ljudi – kar dejansko lahko pomeni že izražanje javnega interesa, ki naj bi ga izvoljeni predstavniki oblasti moralno gledano morali upoštevati. Načeloma oblike neposredne demokracije ureja že Ustava, konkretnije pa na državnem nivoju Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, na lokalnem nivoju pa Zakon o lokalni samoupravi.

##### **3.1.1. Zakonodajni referendum**

Sprejeti zakon je možno razveljaviti z zakonodajnim referendumom. Pravico do tega določa že Ustava RS. Državni zbor razpiše referendum o zakonu, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev, pri čemer ni dopustno razpisati referenduma v nekaterih primerih, npr. o zakonih in ukrepih, ki se nanašajo na obrambo države, naravne nesreče, davke, carine, državni proračun, ratifikacijo mednarodnih pogodb, odpravljanje protiusustavnosti na področju človekovih pravic, itd. Zakon je na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. Podrobnejšo ureditev referenduma določa Zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

##### **3.1.2. Lokalni referendum**

Obstajata dve vrsti referenduma na lokalni ravni – naknadni (zavezujoč) in svetovalni. Občani na referendumu odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in davkih. Splošni akti občine so: statut, odlok, odredba, pravilnik in navodilo, sem pa spadata tudi OPN in OPPN. Na referendumu lahko volivci odločajo o celotnem aktu ali le o njegovih posameznih določbah. Naknadni referendum razpiše občinski svet na predlog župana ali člana občinskega sveta, občinski svet pa mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini. Na naknadnem referendumu volivci odločajo o potrditvi ali zavrnitvi sprejetega splošnega akta, odločitev pa je za občinske organe zavezujoča. Svetovalni referendum lahko razpiše občinski svet, da pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti ugotovi voljo občanov. Svetovalni referendum se razpiše za celo občino ali za njen del, vendar odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ne zavezuje občinskih organov. Podrobnejše določbe vsebuje Zakon o lokalni samoupravi.

### 3.1.3. Peticija / Ljudska iniciativa

Pri peticiji gre za pisno vlogo oz. pobudo splošnega pomena, ki je vložena predstavniškemu telesu. Pravica do peticije predstavlja temeljno človekovo pravico, določeno v 45. členu Ustave RS. V Državnem zboru je za reševanje peticij, pobud ali vlog državljanek in državljanov ustanovljena Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti. Ljudsko iniciativo podrobneje ureja Zakon o ljudski iniciativi in referendumu. Najmanj pet tisoč volivcev lahko predloži Državnemu zboru RS predlog zakona. Pobudo volivcem za vložitev predloga zakona lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobudnik obvesti o svoji pobudi predsednika Državnega zbora. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo predlogu je šestdeset dni.

### 3.1.4. Zbor občanov

Občani na zboru občanov obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude, mnenja ali odločajo. Zbor občanov skliče župan na lastno pobudo, pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine, mora pa ga sklicati, če je tako predpisano z zakonom, statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma njenem posameznem delu. Statut občine mora določati: zadeve, ki jih obravnavajo občani na zboru, način vložitve zahteve in postopek odločanja o sklicu zbora občanov, način sklica, število volivcev, ki morajo sodelovati na zboru, da so stališča, pobude, mnenja ali določitve veljavno sprejete in kako sprejeta stališča, predlogi, pobude in mnenja ali odločitve zavezujejo občinske organe. Zbor občanov se lahko skliče za vso občino ali pa za njen posamezen del. Več o zboru občanov ureja Zakon o lokalni samoupravi.

## 3.2. INŠPEKCIJSKI NADZOR

Prostor je tisti naravni vir, za katerega nadzor so pristojne različne inšpekcije, odvisno od tega, o katerem elementu prostora govorimo in kakšna je struktura organiziranosti aktualnih ministrstev. Trenutno je pristojnost razdeljena med Inšpektorat za promet, energetiko in prostor, v okviru katere je za prostor relevantna predvsem Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija, ter med Inšpektorat za kmetijstvo in okolje, v okviru katerega delujejo Inšpekcija za okolje in naravo, Kmetijska inšpekcija in Gozdarska inšpekcija. Seznam vseh inšpekcij, ki delujejo v RS, je dostopen na spletni strani e-uprava.

### a) Inšpektorat za promet, energetiko in prostor

Je organ v sestavi Ministrstva za infrastrukturo in prostor. Trenutno v njegovem okviru glede na delovna področja delujejo 4 inšpekcije:

- **Inšpekcija za ceste, železniški promet, žičniške naprave in smučišča** izvaja nadzor nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov, ki urejajo vzdrževanje državnih cest in varstvo državnih cest in prometa na njih ter zakonov in drugih predpisov, ki urejajo obveznost plačevanja cestnine, način določitve višine cestnine in način cestninjenja za uporabo cestninskih cest in cestninskih cestnih objektov.
- **Inšpekcija za cestni promet** izvaja nadzor izvrševanja mednarodnih sporazumov, zakonodaje EU, zakonov ter drugih predpisov, ki urejajo izvajanje prevozov v cestnem prometu ter prevozov nevarnega blaga, vozil in voznikov.
- **Inšpekcija za energetiko in rudarstvo** izvaja nadzor na področju strojne energetike, in sicer nad izvajanjem zakonov, tehničnih predpisov, standardov in drugih predpisov, ki veljajo za področje strojne energetike, ki obsega parne in vročevodne kotle, tlačne posode in plinovodne sisteme. Elektroenergetska inšpekcija opravlja predpisane redne in izredne inšpekcijske preglede pri načrtovanju, gradnji, obratovanju in vzdrževanju elektroenergetskih objektov in naprav. Inšpekcija za rudarstvo izvaja inšpekcijski nadzor v gospodarskih družbah, ki raziskujejo in izkoriščajo mineralne surovine, kot tudi pri gospodarskih družbah, katere izvajajo druga rudarska dela in na področju graditve podzemnih objektov.
- **Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija:** gradbena inšpekcija nadzira gradnjo objektov, predvsem pa preprečuje nedovoljene gradnje in nadzira izpolnjevanje z zakonom predvidenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov v vseh fazah gradnje. Geodetska inšpekcija opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja geodetske dejavnosti, izvajanjem geodetskih dejavnosti in izvajanjem geodetskih storitev. Stanovanjski inšpektorji

prvenstveno opravljajo inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem javnega interesa na stanovanjskem področju po Stanovanjskem zakonu in predpisih, izdanih na njegovi podlagi.

#### **b) Inšpektorat za kmetijstvo in okolje**

Je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Trenutno v njegovem okviru deluje 5 različnih inšpektoratov glede na posamezna delovna področja:

- **Inšpekcija za okolje in naravo** opravlja nadzor na področju varstva okolja in narave, ekološkega nadzora na državni meji, vodnega režima, urejanja voda in gospodarjenja z njimi. V okviru naštetih področij nadzora konkretno nadzoruje kakovost zraka, ravnanje z odpadki, kakovost voda, emisij snovi v vode, industrijsko onesnaževanje in tveganje, hrup, elektromagnetno sevanje, svetlobno onesnaževanje, nadzor nad kemikalijami in gensko spremenjenimi organizmi ter nadzor nad ohranjanjem narave.
- **Kmetijska inšpekcija** opravlja varstvo kmetijskih zemljišč pred nenamensko rabo in onesnaženjem ter v odnosu do okolja, spremljanje in nadzor rejskih ciljev v živinoreji vključno z identifikacijo in registracijo živali na kmetijskih gospodarstvih, nadzor investicij razvoja podeželja in neposrednih podpor v kmetijstvu po izplačilih, nadzor dopolnilne dejavnosti na kmetiji, preverjanje pravilnosti podatkov v uradnih registrih ministrstva za kmetijstvo, nadzor kakovosti mineralnih gnojil v prometu ter nadzor GSO pri soobstoju kmetijskih rastlin. Hkrati z omenjenimi nalogami kmetijska inšpekcija daje poseben poudarek nadzoru pogojev dobre kmetijske prakse pri gnojenju ter pravilni rabi fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih s podtalnico, ter spoštovanju načel varovanja okolja še posebej, ko gre za rabo živinskih gnojil in urejenosti skladiščnih kapacitet.
- **Gozdarska inšpekcija** nadzoruje gospodarjenje v gozdovih in druge aktivnosti, ki se v njem izvajajo.
- **Lovska in ribiška inšpekcija** izvaja nadzor izkoriščanja naravnih dobrin, kot so divjad in ribe, v okvirih trajnostne (razumne) rabe.
- **Vinarska inšpekcija** opravlja nadzor nad izvajanjem določb veljavne zakonodaje pri pridelavi in prometu grozdja, mošta, vina in drugih proizvodov iz grozdja in vina.

Na splošno je postopek inšpekcijskega nadzora urejen v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Specialne določbe glede na posamezno delovno področje inšpekcijskih služb so vsebovane v področnih zakonih, ki določajo pristojnosti inšpektorjev, njihova pooblastila, prekrške ter ukrepe in prepovedi, ki jih inšpektor lahko odredi za odpravo neskladnosti. Bistveno za vse inšpekcijske službe je, da izvajajo nadzor nad zakonitostjo delovanja pravnih in fizičnih oseb, pri tem pa lahko odredijo ukrepe za odpravo nepravilnosti in delujejo hkrati kot prekrškovni organ. Inšpektorji delujejo po načelih samostojnosti, sorazmernosti in javnosti. Načelo javnosti pomeni, da obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepah, če je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih ali fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih odločb.

24. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru določa, da mora inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih. Inšpektor je dolžan obravnavati tudi anonimne prijave, razen če iz okoliščin izhaja sum, da so prijave neresne oziroma lažne. V inšpekcijskem postopku ima položaj stranke v postopku zgolj zavezanec (torej oseba, katero inšpektor nadzira), ne pa tudi vlagatelj pobude. Edina možnost vlagatelja pobude za spremljanje nadaljnjega dogajanja v inšpekcijskem postopku je, da že ob vložitvi pobude zahteva obveščanje o poteku postopka s strani pristojnega inšpektorja. Če je prišlo do lažne prijave, potem prijavitelj v skladu s 3. odstavkom 31. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru trpi stroške postopka. V vseh ostalih primerih prijavitelj nima stroškov zaradi izvedbe inšpekcijskega postopka.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru ne opredeljuje položaja morebitnih stranskih udeležencev v postopku. Sodna praksa načeloma stoji na stališču, da takšna ureditev ne izključuje tretjih oseb od možnosti sodelovanja v postopku v skladu z določili Zakona o splošnem upravnem postopku o stranski udeležbi. To bi pomenilo, da tretje osebe lahko zatrjujejo svoj pravni interes za vstop v inšpekcijski postopek na podlagi 43. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, kot je to že bilo opisano v predhodnih poglavjih.

Velikokrat se v praksi srečujemo z mnenjem javnosti, da je inšpekcija neodzivna. Kot že rečeno, inšpekcija avtomatično ni dolžna posredovati prijavitelju podatkov o poteku inšpekcijskega postopka. Če pa prijavitelj poda zahtevo za obveščanje in obvestila ne prejme v razumnem roku, lahko o tem obvesti Ministrstvo za notranje zadeve, Inšpektorat za javni sektor, Upravno inšpekcijo. Upravna inšpekcija namreč nadzira izvajanje Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki pokrivajo upravne postopke (torej tudi Zakon o inšpekcijskem nadzoru).

### **3.3. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Na področju urejanja prostora ta institucija sicer nima izrecne pristojnosti, vendar jo izpeljujemo iz drugih človekovih pravic. Varuh človekovih pravic je tako na podlagi 2. odstavka 14. člena Zakona o varstvu okolja pristojen za varovanje človekove pravice do zdravega življenjskega okolja. Na Varuha se tako lahko s pobudo obrne vsak v primerih, da mu je bila z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena katera izmed njegovih pravic in človek sam z uporabo pravnih sredstev ni uspel rešiti zadeve ali pa je naletel na zavlačevanje in molk organa. Včasih pravni red ustreznih pravnih sredstev sploh ne predvideva in je potrebno opozoriti tudi na takšne pomanjkljivosti. Do zasebnega sektorja Varuh nima nikakršnih pooblastil.

Pobuda se vložijo pisno, najbolje po pošti. Na brezplačni telefonski številki 080 15 30 vam lahko pomagajo pri sestavi pobude, na voljo pa je tudi pripravljen obrazec na spletu. Pobudo lahko napiše tudi vsak sam brez uporabe obrazca, saj gre za neformaliziran in brezplačen postopek. Za uspešno pomoč Varuha je potrebno predložiti tudi kopije vseh listin in dokumentov, pridobljenih tekom reševanja problema. Bistveno je, da pobuda vsebuje naslednje: kdo je pobudnik, kateri organ je kršil pravico ali storil nepravilnost, opis težave - torej katera pravica je bila prekršena in kako, opis dosedanjih dejanj in postopkov, ki so bili uporabljeni za rešitev problema.

Varuh ni pritožbeni organ, ki bi lahko vsebinsko reševal zadeve, je pa neke vrste samostojen in neodvisen nadzorni organ, ki lahko deluje v primeru kršitve katerekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti. Umeščen je izven vseh treh vej oblasti in ima svojo podlago neposredno v Ustavi RS. V konkretnih postopkih kršitev lahko Varuh o tem sproži preiskavo in izda mnenje ali opozorilo kršitelju. S tem izvaja pritisk na organe, da le-ti npr. pospešijo postopek, znova premislijo o zadevi ali pa vsaj vzpostavijo nek ustrezen nivo komunikacije. Varuh ima na voljo tudi tri formalne možnosti vplivanja – to so vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti določenih aktov in predpisov na Ustavno sodišče, posredovanje ustavne pritožbe na Ustavno sodišče in pobuda Vladi RS ali Državnemu zboru za spremembo zakonov ali predpisov.

Varuh vsako leto izda temeljito poročilo o svojem delu na posameznih področjih. Največ pripomb s področja prostora in okolja se običajno nanaša na sprejemanje prostorskih aktov oz. na kratenje pravice do sodelovanja javnosti v teh postopkih, na neustrezno obravnavo pripomb in na neutemeljeno zavračanje pripomb. Poleg tega je bilo veliko zadev tudi zaradi nasprotovanja gradnji odlagališč in skladiščenju komunalnih odpadkov, vprašanj povezanih s kakovostjo pitne vode in pridobivanju dovoljenj za rabo pitne vode, z gradnjo bioplinarn, itd. Varuh je med svojimi ugotovitvami v letu 2011 podal ugotovitev, da noben organ, ki sodeluje pri izdelavi in sprejemanju prostorskih načrtov, ne upošteva dosledno načela javnosti v teh postopkih. Zaradi tega bi bilo potrebno zagotoviti sodelovanje javnosti v najzgodnejših fazah postopkov prostorskega načrtovanja. Pri Varuhu potekajo mesečna srečanja s predstavniki civilne družbe in nevladnimi organizacijami.

### **3.4. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE**

Komisija izvaja nadzor in preiskuje primere sumov korupcije in drugih kršitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, in sicer v okviru delovanja svoje Službe za nadzor in preiskave (SNAP). Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije se večinoma nanaša na delovanje javnega sektorja, zato so zavezanci za izvajanje določb tega zakona predvsem različne skupine oseb, ki so zaposlene oziroma opravljajo neko funkcijo v javnih institucijah oziroma institucijah z javnimi pooblastili. Komisija pri svojem delovanju sodeluje z organi odkrivanja in pregona ter drugimi pristojnimi nadzornimi državnimi institucijami (Računsko sodišče, inšpektorati, itd.).

Če po zaključku obravnave konkretne zadeve Komisija ugotovi, da posamezno ravnanje uradne ali odgovorne osebe ustreza definiciji korupcije, o takšnem ravnanju oblikuje načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru, ki jih objavi na svoji spletni strani. To ne pomeni odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nima oblike upravne odločbe. Namen načelnih mnenj je podati splošno usmeritev, ki je v pomoč pri interpretaciji podobnih ravnanj, s čimer se bolj natančno opredeli vsebino zakonsko definirane pojma korupcije. Načelna mnenja so tako primarno namenjena osveščanju javnosti in krepitvi protikorupcijske kulture.

Vsakdo lahko Komisiji prijavi sum korupcije in drugih nepravilnosti. Prijava se lahko poda s pomočjo spletnega obrazca ali po pošti. V vsakem primeru pa Komisija ščiti identiteto prijavitelja - samo sodišče lahko odloči, da se razkrijejo podatki in identiteta prijavitelja, če je to nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih. Prijavo se lahko poda tudi povsem anonimno, vendar na ta način Komisija izgubi možnost pridobitve nekaterih dodatnih informacij v postopku. Komisija vsako prejeto prijavo prebere in preuči ter se nato odloči o izvedbi nadaljnjega postopka. Prijava naj vsebuje čim več informacij, ki bodo Komisiji olajšale preučevanje zadeve in ugotavljanje dejanskega stanja. Opozoriti je potrebno, da se zlonamerna prijava po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije kaznuje kot prekršek, če niso podani znaki kaznivega dejanja. Za nevladne organizacije in civilno družbo nasploh je Komisija odprla tudi poseben elektronski naslov [nvo@kpk-rs.si](mailto:nvo@kpk-rs.si), kamor se lahko obrnete s svojimi predlogi, pobudami, kritikami ter vprašanji.

### **3.5. RAČUNSKO SODIŠČE**

Računsko sodišče Republike Slovenije je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Pri svojem delu je neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, v skladu z Zakonom o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati niti pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Nekatere revizije so obvezne, torej predpisane z zakonom (npr. pravilnost izvršitve državnega proračuna, pravilnost poslovanja ustreznega števila občin, itd.), druge pa se izvajajo po izboru samega računskega sodišča, lahko tudi na podlagi prejetih pobud. Mnenje o poslovanju oz. revizijsko poročilo, ki ga računsko sodišče poda, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. Poleg navedenega je ena od temeljnih nalog računskega sodišča tudi svetovanje javni upravi, kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Na spletni strani računskega sodišča so javno dostopni podatki tako o revizijah, ki so v teku, o fazi revizijskega postopka, kot tudi sama revizijska poročila.

Pobudo za revizijo lahko poda praktično kdorkoli – zainteresirana javnost, mediji ali občani. Prav pobude so tako pogosto vir informacij, potrebnih za izvrševanje revizijske pristojnosti v smeri odzivanja na zahteve in pričakovanja okolja. Več je pobud na določeno temo, bolj verjetno je, da bo računsko sodišče pristopilo k reviziji. Ni pa nujno, da bo vsaka pobuda tudi dejansko prišla v fazo revizije, saj se najprej opravi predrevizijske poizvedbe, na podlagi katerih se računsko sodišče nato samo odloči za morebiten revizijski postopek. Pobuda se vloži pisno po pošti ali po elektronski pošti na naslov [sloaud@rs-rs.si](mailto:sloaud@rs-rs.si). Zelo primerno je, da se pobudi priloži vsa morebitna zbrana dokumentacija o zadevi, ter da je pobuda ustrezno utemeljena.

Pobuda naj vsebuje vsaj naslednje elemente:

- naziv revidiranca – uporabnika javnih sredstev;
- predmet revizije – to so različna področja poslovanja revidiranca (npr. naročanje blaga, plače in drugi izdatki, uspešnost doseganja ciljev, izvedba projektov, pravilnost in smotrnost odločitev, itd.) ter tudi izvajanje določenih predpisov, za katere so zadolženi;
- obdobje revidiranja - npr. poslovanje od leta 2008 do 2012;
- akt, ki ga je potrebno revidirati – npr. zaključni račun proračuna, izvrševanje predpisov, letno poročilo, pogodba, program dela poslovna poročila, itd.;

- splošne cilje revizije - pravilnost poslovanja, smotrnost poslovanja (gospodarnost, učinkovitost, uspešnost), kjer vam bo v pomoč tudi glosar na njihovi spletni strani;
- opozorila na nepravilnosti - primeri kršitev predpisov in skladnosti poslovanja z usmeritvami, ki jih mora upoštevati revidiranec, opozorila na morebitne zlorabe, pomanjkljivosti pri njegovem okolju delovanja in procesih, itd.;
- opozorila na potrebo po spremembi predpisov;
- predlogi za uspešno izvedbo revizije - katera gradiva naj se uporabijo, kateri strokovnjaki naj sodelujejo pri izvedbi revizije, kateri revizijski dokazi naj se uporabijo, itd.

Računsko sodišče izvaja tudi okoljske revizije. Ob širšem zavedanju okoljskih problemov in širjenjem škodljivih vplivov na okolje je bila namreč v mednarodni sferi spoznana potreba po izvajanju okoljskih revizij. To naj bi bile neodvisne in objektivne ocene, ki jih poda vrhovna revizijska institucija v državi, in sicer glede tega, ali vlade držav izpolnjujejo sprejete mednarodne sporazume o varstvu okolja, ali je v državi vzpostavljen celovit in ustrezen institucionalni okvir za učinkovito zaščito in ohranitev okolja, ali je v državi vzpostavljen učinkovit nadzor izvajanja nacionalne zakonodaje tako, da bodo lahko uresničeni zastavljeni strateški cilji varovanja in zaščite okolja in ali so bila javna sredstva za obravnavo in reševanje okoljskih problemov porabljena smotrno. Med revidirane osebe sodijo predvsem pristojna ministrstva kot nosilci priprave in spremljanja izvajanja okoljske politike, ter izvajalci gospodarskih in negospodarskih javnih služb s področja varstva okolja kot ključni izvajalci mehanizmov sprejete okoljske politike in vladnih okoljskih programov. Po dostopnih podatkih naj bi bile do sedaj v RS opravljene štiri okoljske revizije pravilnosti in smotrnosti poslovanja revidiranih oseb pri izvajanju okoljske zakonodaje in politike, v katerih je bilo obravnavano ravnanje s komunalnimi odpadki, izvajanje okoljske politike na področju varovanja kvalitete voda ter ohranjanja in zaščite biotske raznovrstnosti. Pri dveh revizijah pravilnosti in smotrnosti izvedbe investicij prometne infrastrukture je bil kot predmet revizije obravnavan okoljski vidik izvedbe obeh investicij.

Primerno utemeljena pobuda za revizijo izvajanja določenih predpisov lahko torej dejansko privede do sprememb teh predpisov, saj je pripravljalec predpisa revizijsko poročilo dolžan spoštovati in primerno popraviti ali spremeniti ugotovljene nepravilnosti oz. nesmotrnosti.

## **4. MOŽNOSTI NASLAVLJANJA NA MEDNARODNE INSTITUCIJE**

### **4.1. PRITOŽBENI ODBOR AARHUŠKE KONVENCIJE**

15. člen Aarhuške konvencije določa, da se na sestanku pogodbenic določijo možni nekonfliktni, nesodni in posvetovalni postopki za pregled skladnosti z določbami te konvencije. Ti postopki naj omogočajo ustrezno vključevanje javnosti in lahko zajemajo tudi možnost obravnavanja sporočil članov javnosti o zadevah, povezanih s to konvencijo. V tem smislu je bil ustanovljen »Compliance committee« oz. Pritožbeni odbor Aarhuške konvencije. Vsaka fizična ali pravna oseba (tudi NVO) lahko torej nanj posreduje sporočilo (»communication«), ki se nanaša na izvajanje Aarhuške konvencije. Sporočilo se lahko nanaša le na dogodek, ki se je zgodil v državi podpisnici konvencije in načeloma po izkoriščenju vseh pravnih sredstev v tej državi. Izčrpanje pravnih sredstev sicer ni formalni pogoj, potrebno pa se je opredeliti in utemeljiti, zakaj le-ta niso bila uporabljena. Ko pritožbeni odbor obravnava poročilo, pozove državo pogodbenico, da naj poda svoj komentar in pojasnila na zadevo. Po vseh zbranih informacijah pritožbeni odbor preuči zadevo in izda mnenje oz. priporočilo. Priporočila se, da je sporočilo odboru pripravljeno strokovno, argumentirano in podprto z dokazi.

V okviru mednarodne mreže okoljskih organizacij Justice&Environment je bila opravljena analiza primerov pred Pritožbenim odborom Aarhuške konvencije. Raziskava kaže, da je bilo v prvih 10 letih delovanja omenjenega organa podanih 83 pritožb, od katerih je v 37 primerih prišlo do uradnega poziva posamezni državi. Od teh 37 uradnih odgovorov se jih 14 neposredno nanaša na problem prostorskega načrtovanja, konkretnije največkrat na slabo participacijo javnosti v postopkih prostorskega načrtovanja ter na slab dostop do pravnega varstva.

Slaba implementacija tretjega stebra Aarhuške konvencije (dostop do pravnega varstva) povsod po Evropi predstavlja problem, zato Evropska komisija že dolgo razmišlja o morebitni ureditvi tega

področja z direktivo. S to namero so poskusili že v letu 2003, pa je bil odpor nekaterih držav prevelik. V letu 2013 je bila zopet v teku javna razprava glede dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah kot ponoven poskus reševanja tega problema. Zaenkrat na ravni Evropske komisije še ni prišlo do sprejema ustrezne direktive, ki bi se nanašala na to področje in vpeljala minimalne standarde glede dostopa do pravnega varstva na področju okolja.

#### **4.2. PRITOŽBA NA EVROPSKO KOMISIJO**

Vsakdo lahko vloži pritožbo pri Evropski komisiji zaradi zakonodajnega ali upravnega ukrepa ali prakse države članice, za katero meni, da krši neko določbo ali načelo prava EU. Razlogov za vložitev pritožbe ni potrebno pojasnjevati, prav tako ni potrebno dokazati, da pritožnika navedena kršitev zadeva neposredno. Pritožba velja za sprejemljivo, če navaja kršitev prava EU v državi članici. Pritožba torej ne sme biti zasebna tožba. Pritožba mora biti pisna in se vloži kot dopis, po telefaksu ali po elektronski pošti. Pritožba mora vsebovati popolne in natančne podatke: o morebitni kršitvi države članice, o organih, pri katerih ste se že pritožili, o določbah prava EU, za katere menite, da so bile kršene (ni nujno, vendar je priporočljivo). Priporoča pa se, da je pritožba pripravljena strokovno, argumentirano in podprta z dokazi.

Pisna pritožba, ki navaja ukrepe ali delovanje v nasprotju s pravom EU v državi članici, se preveri v enem mesecu. Postopek je brezplačen. Za pregled vsebine pritožbe so pristojni generalni direktorati in službe. Po prejemu pritožbe bo morda Evropska komisija poiskala dodatne informacije o dejanskem stanju in pravnih dejstvih pritožbe. Če bo Evropska komisija stopila v stik z organi države članice, proti kateri je vložena pritožba, ne bo razkrila istovetnosti pritožnika, razen če tega ta ne bo izrecno dovolil. Po potrebi bo tudi pritožnika prosila za dodatne informacije.

Po preverjanju dejstev in ob upoštevanju pravil in prednostnih nalog Evropske komisije pri ugotavljanju kršitev se bodo službe Evropske komisije odločile, ali je treba v zvezi z vašo pritožbo postopek nadaljevati. Če Evropska komisija meni, da je zaradi kršitve prava EU upravičeno začeti postopek za ugotavljanje kršitev, na državo članico naslovi dopis oziroma uradni opomin, v katerem zahteva, da država članica v določenem roku predloži svoje pripombe. Zadevna država članica mora predložiti svoje stališče glede stvarnih in pravnih dejstev, na katerih temelji odločitev Evropske komisije, da začne postopek za ugotavljanje kršitev. Na podlagi odgovora zadevne države članice ali če odgovora ni, se lahko Evropska komisija odloči, da zadevni državi pošlje „obrazloženo mnenje“, v katerem jasno in dokončno navede razloge, zaradi katerih meni, da gre za kršitev prava EU, in s katerim pozove državo članico, naj svojo zakonodajo uskladi s pravnim redom EU v določenem roku (običajno v dveh mesecih).

Glede na odgovor države članice Evropska komisija lahko tudi odloči, da ne bo začela postopka za ugotavljanje kršitev – kadar se na primer država članica verodostojno zaveže, da bo spremenila svojo zakonodajo ali upravno prakso. Večina zadev se razreši na tak način. Če država članica svoje zakonodaje ne uskladi z obrazloženim mnenjem, lahko Evropska komisija zadevo predloži Sodišču EU. Sodišče povprečno razsodi o zadevi v dveh letih. Ob zaključku postopka Sodišče izreče sodbo, s katero ugotovi (ali ne) kršitev. Sodišče ne more razveljaviti nacionalne določbe, ki ni v skladu s pravom EU, ne more prisiliti nacionalne uprave, da odgovori na zahtevo posameznika, niti ne more državi članici naložiti, da posamezniku izplača odškodnino zaradi kršitve prava EU. Država članica, ki ji je Sodišče izreklo sodbo, mora sprejeti ustrezne ukrepe za izvršitev sodbe in razrešitev spora, zaradi katerega je prišlo do postopka. Če država članica tega ne stori, lahko Evropska komisija znova predloži zadevo Sodišču in zahteva, da Sodišče državi članici naloži periodično denarno kazen in/ali kazen v obliki pavšalnega zneska, dokler slednja ne odpravi kršitve.

Zaenkrat velja, da je področje prostorskega načrtovanja prepuščeno v urejanje državam članicam EU, tako da zadevnih evropskih predpisov s tega področja praktično ni. So pa s področjem prostorskega načrtovanja posredno povezani številni okoljski evropski predpisi.

Evropska komisija lahko tudi sama sproži preiskavo zoper državo članico (infringement procedure) v primeru suma na kršitev evropskih predpisov s strani države članice. V letu 2012 je Generalni direktorat za okolje tako vodil 296 postopkov, povezanih z okoljem, od tega 12 zoper Slovenijo.

#### **4.3. EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP) je mogoče varovati pravice, ki so določene v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in njenih protokolih. Pravice do zdravega življenjskega okolja, kot jo pozna Ustava RS v 72. členu, konvencija posebej ne opredeljuje. Zaščita te pravice je kljub temu mogoča, saj jo v praksi izvajajo predvsem iz pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen konvencije) ter iz pravice do varstva lastnine (1. člen Protokola h konvenciji).

Pritožbo na ESČP lahko vloži posameznik, NVO ali skupina posameznikov, ki zatrjuje, da je žrtev kršitve pravice, ki jo zagotavlja konvencija s strani države pogodbenice. To pomeni, da mora pritožnik zatrjevati, da je on sam žrtev. Pritožba zoper določeno zakonodajo na splošno ali pritožba, ki na primer trdi, da so bile kršene pravice sosedu ali prijatelju, ne spada v pristojnost ESČP. Pogoji za vložitev pritožbe je, da so izčrpana vsa pravna sredstva v okviru države (praviloma ustavna pritožba), ter da se pritožba vloži v roku 6 mesecev po prejemu zadnje odločbe v okviru pravnega varstva znotraj države. Pritožba se vloži pisno na pritožbenem obrazcu, ki je na voljo tudi v slovenščini, kateremu se priloži potrebne dokumente. Postopek se vodi v angleščini ali v francoščini. Zastopanje po odvetniku vsaj za začetek postopka ni potrebno, je pa priporočljivo. Zloženska z navodili, kako napisati formalno popolno pritožbo, je na voljo na spletni strani ESČP.