

## Upravnopravno varstvo

Aljoša Petek, december 2018

### Procesna pravila

Večina postopkov varstva okolja poteka po upravnem postopku, kot ga določa [Zakon o splošnem upravnem postopku](#), posamezni zakoni pa razne procesne dele lahko določajo drugače. Zoper upravne odločitve je praviloma možna pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor, če pa posamezen zakon te ne predvideva ali zoper odločitve, ki jih sprejme ministrstvo, je možno začeti upravni spor. Upravni spor pomeni možnost vložitev tožbe zoper upravno odločitev na Upravno sodišče in sicer v roku 30 dni v skladu z [Zakonom o upravnem sporu](#), izjemoma zoper izvedbeni prostorski akt v roku 3 mesecev po [Zakonu o urejanju prostora](#). Praviloma je z obravnavo tožbe pri Upravnem sodišču postopek zaključen, le v izjemnih primerih je dopuščena možnost pritožbe zoper sodbo na Vrhovno sodišče.

V zvezi z upravnim postopkom je potrebno tudi pravilno razumeti pojma dokončnosti in pravnomočnosti odločitve: dokončnost upravne odločitve nastopi, ko zoper njo ni več možna pritožba (bodisi ta ni dopustna, bodisi je o pritožbi odločeno), pravnomočnost odločitve pa nastopi, ko se ta ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem (bodisi, da je to že odločilo, bodisi je potekel rok za vložitev tožbe).

### Postopek celovite presoje vplivov na okolje (CPVO)

Celovito presoja vplivov na okolje izvaja Ministrstvo za okolje in prostor po postopku, ki ga določa [Zakon o varstvu okolja](#), glede prostorskih načrtov pa tudi [Zakon o urejanju prostora](#).

Po Zakonu o varstvu okolja ministrstvo po izvedenem postopku in preučitvi vplivov izda odločbo, s katero potrdi sprejemljivost nekega plana, če presodi, da so vplivi izvedbe plana na okolje sprejemljivi, ali potrditev zavrne, če presodi, da vplivi izvedbe plana na okolje niso sprejemljivi. Zoper to odločbo zakon (46. člen) predvideva dvojje možnih pravnih sredstev in sicer: če je pripravljavec plana državni organ, odloči o pritožbi zoper to odločbo vlada, če pa je pripravljavec plana pristojni organ občine, je možno začeti zoper to odločbo upravni spor. Ta pravna sredstva so drugačna od sredstev v Zakonu o splošnem upravnem postopku. Ker pa izda odločbo ministrstvo, gre smiselno za upravni postopek. Zato je možna razlaga, da bi se lahko v postopek CPVO lahko vključil tudi kdo, ki izkaže pravni interes v skladu s 43. členom [Zakona o splošnem upravnem postopku](#). Prav tako pa se lahko v postopek vključi (in posledično uporabi pravna sredstva) tudi društvo, ki ima status delovanja v javnem interesu ohranjanja narave po Zakonu o ohranjanju narave ([primer DOPPS](#)). Enako bi veljalo glede odločitve o presoji sprejemljivosti (vplivov na naravo), če se ta ne izvede v okviru CPVO, ker ta morda ni potreben. Postopek se izvede v skladu z [Zakonom o ohranjanju narave](#).

Če gre za CPVO ali presojo sprejemljivosti glede prostorskega načrta je presoja integrirana v postopek prostorskega načrtovanja po Zakonu o urejanju prostora. Sicer se sam postopek CPVO izvede po

Zakonu o varstvu okolja oz. če gre le za presojo sprejemljivosti po Zakonu o ohranjanju narave, za kar velja zgoraj navedeno. Je pa možno, da pride v postopku prostorskega načrtovanja do tehtanja javnih koristi in postopka prevlade javne koristi, v kar so vključene tudi koristi okolja. Zato bo tudi okoljske vidike možno zagovarjati v okviru upravnega spora zoper izvedbeni prostorski akt (po 58. členu [ZUreP-2](#)), ki ga lahko začnejo z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče v roku 3 mesecev:

- osebe, če izkažejo, da ima prostorski akt v določenem delu zanjo bistvene posledice,
- nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, če so aktivno sodelovale v javni razpravi z dajanjem pripomb,
- državno odvetništvo na zahtevo vlade zaradi varstva javnega interesa.

Tožbo je možno vložiti glede določitve namenske rabe prostora ali usmeritev za namensko rabo prostora, določitve prostorskih izvedbenih pogojev, ki se nanašajo na namembnost posegov v prostor, njihovo lego, velikost in oblikovanje, ali na velikost gradbene parcele, ali najustreznejše variante v Uredbi o najustreznejši varianti.

#### **Presoja vplivov na okolje in okoljevarstveno soglasje (PVO in OVS)**

Ali je potrebna presoja vplivov na okolje presoja Agencija RS za okolje v predhodnem postopku po 51a. členu [Zakona o varstvu okolja](#) in ocenjuje potrebnost presoje v skladu z [Uredbo o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje](#). Zoper odločitve, da presoja ni potrebna, se lahko pritožijo na Ministrstvo za okolje in prostor tudi nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja (v 15 dneh od objave odločitve na spletni strani ARSO), glede na odločitve Sodišča Evropske unije [C-570/13 \(Gruber\)](#) pa tudi prizadeti posameznik. Nadalje so tri možnosti postopkov:

#### ***Postopek presoje v integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja***

Po uveljavitvi [Zakona o urejanju prostora](#) in [Gradbenega zakona](#) v letu 2018 je postopek presoje vplivov na okolje, ki je sicer urejen v [Zakonu o varstvu okolja](#), integriran v postopek izdaje celovitega dovoljenja (državno načrtovanje in izdaja gradbenega dovoljenja) oziroma integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Če je za objekt ali poseg potrebno izvesti presojo vplivov na okolje, se to izvede v postopku izdaje gradbenega dovoljenja po Gradbenem zakonu, dosedanje okoljevarstveno soglasje pa postane integralni del gradbenega dovoljenja. Ključno za presojo, kdaj bo postopek presoje vplivov na okolje integriran v postopek izdaje gradbenega dovoljenja, je pregled posegov, za katere je potrebna presoja. Gradbeno dovoljenje po integralnem postopku izda Ministrstvo za okolje in prostor. Položaj stranskega udeleženca imajo (36. in 54. člen Gradbenega zakona):

- lastnik nepremičnine in imetnik druge stvarne pravice na nepremičnini, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja;

- lastnik zemljišča, ki meji na nepremičnine, na katerih je nameravana gradnja, razen če pristojni upravni organ za gradbene zadeve ugotovi, da gradnja nanj ne vpliva;
- druga oseba, če izkaže, da bi nameravana gradnja zaradi svojega vpliva med gradnjo in po njej lahko vplivala na njene pravice in pravne koristi oziroma na njeno nepremičnino. Za pravno korist se šteje zlasti korist, ki se nanaša na namensko rabo zemljišča oziroma objekta, na ukrepe za zmanjšanje emisij, odmike od parcelnih meja in sosednjih stavb, ukrepe za preprečevanje širjenja požara na sosednje objekte, dostope in površine za gašenje in reševanje ter mehansko odpornost in stabilnost nepremičnine v lasti stranskega udeleženca,
- lastnik nepremičnine in oseba s stalnim prebivališčem na vplivnem območju, prikazanem v poročilu o vplivih na okolje;
- druga oseba, če izkaže, da bi nameravana gradnja zaradi predvidenih obremenitev okolja med gradnjo in po njej lahko vplivala na njene pravice in pravne koristi;
- nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ali ohranjanja narave, ki ima v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja ali ohranjanje narave, poseben status,
- civilna iniciativa, če zbere podpise 200 polnoletnih fizičnih oseb s stalnim prebivališčem na območju občine, kjer je nameravana gradnja, ali na območju občine, ki meji na območje nameravane gradnje (seznam mora vključevati osebno ime, naslov stalnega prebivališča, datum rojstva, podpis in datum podpisa).

Ob priglasitvi stranske udeležbe morajo zainteresirani pojasniti razloge za svojo udeležbo in podati tudi že svoja stališča oziroma razloge, zaradi katerih nasprotujejo gradnji. Investitor mora, razen pri linijskih gradbenih inženirskih objektih, vabilo k udeležbi namestiti na lahko dostopnem in vidnem mestu na nepremičnini, ki je predmet zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, upravni organ pa vabi osebe, ki so mu znane.

Stranski udeleženci imajo pravico uporabiti tudi pravno sredstvo – začeti upravni spor (vložitve tožbe na Upravno sodišče v roku 30 dni), to pavnico imajo tudi nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ali ohranjanja narave, tudi če niso bile udeležene v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (v 30 dneh od objave na spletni strani e-uprave).

### ***Postopek presoje vplivov na okolje z izdajo okoljevarstvenega soglasja (brez gradbenega dovoljenja)***

Če bi prišlo do primera, ko bi ARSO odločil, da je za poseg potrebno izvesti presojo vplivov, po gradbenih predpisih pa ne bi šlo za objekt, za katerega je potrebno gradbeno dovoljenje (npr. za enostavne objekte gradbeno dovoljenje ni potrebno, objekte pa razvršča [Uredba o razvrščanju objektov](#)), bi se postopek presoje vplivov na okolje izvedel po določilih Zakona o varstvu okolja. Stranka v tem postopku (64. člen ZVO-1) je lahko oseba, ki na območju, kjer objekt povzroča obremenitev okolja (vplivno območje) stalno prebiva ali je lastnik ali drug posestnik nepremičnine, in nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja. Položaj

stranskega udeleženca pridobi, če v roku 35 dni od objave poročila o vplivih na okolje in osnutka okoljevarstvenega soglasja priglasi svojo udeležbo, pri čemer je najbolje, da poda tudi že svoja stališča in argumente. Zoper okoljevarstveno soglasje je možna pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor, zoper odločitev slednjega pa tožba na Upravno sodišče (upravni spor).

### ***Presoja sprejemljivosti, ko presoja vplivov na okolje ni potrebna (navadni postopek izdaje gradbenega dovoljenja)***

Če ARSO odloči, da presoja vplivov na okolje ni potrebna, potem postopek izdaje gradbenega dovoljenja vodi upravna enota. Kljub temu pa je za objekt morda potrebna presoja sprejemljivosti posega oz. gradnje objekta glede vplivov na naravo po Zakonu o ohranjanju narave. V tem primeru se glede na določil 112. člena Gradbenega zakona ne izda več naravovarstveno soglasje, kot ga predvideva Zakon o ohranjanju narave (105 in 105a. člen), temveč Zavod za varstvo narave izda zgolj mnenje, ki ga upravna enota upošteva pri izdaji gradbenega dovoljenja. V tem postopku izdaje gradbenega dovoljenja so lahko stranski udeleženci (36. člen Gradbenega zakona):

- lastnik nepremičnine in imetnik druge stvarne pravice na nepremičnini, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja;
- lastnik zemljišča, ki meji na nepremičnine, na katerih je nameravana gradnja, razen če pristojni upravni organ za gradbene zadeve ugotovi, da gradnja nanj ne vpliva;
- druga oseba, če izkaže, da bi nameravana gradnja zaradi svojega vpliva med gradnjo in po njej lahko vplivala na njene pravice in pravne koristi oziroma na njeno nepremičnino, pri čemer se za pravno korist šteje zlasti korist, ki se nanaša na namensko rabo zemljišča oziroma objekta, na ukrepe za zmanjšanje emisij, odmike od parcelnih meja in sosednjih stavb, ukrepe za preprečevanje širjenja požara na sosednje objekte, dostope in površine za gašenje in reševanje ter mehansko odpornost in stabilnost nepremičnine v lasti stranskega udeleženca,
- druge osebe, če tako določa zakon. To bi bila npr. društva s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave, ker jim Zakon o ohranjanju narave daje pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih.

Ob priglavitvi stranske udeležbe morajo zainteresirani pojasniti razloge za svojo udeležbo in podati svoja stališča oziroma razloge, zaradi katerih nasprotujejo gradnji. Investitor mora, razen pri linijskih gradbenih inženirskih objektih, vabilo k udeležbi namestiti na lahko dostopnem in vidnem mestu na nepremičnini, ki je predmet zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, upravni organ pa vabi osebe, ki so mu znane. Zoper gradbeno dovoljenje, ki ga izda upravna enota, je možna pritožba v roku 8 dni.

### **Izdaja okoljevarstvenega dovoljenja (OVD)**

Okoljevarstveno dovoljenje je dovoljenje za obratovanje naprav, ki lahko povzročajo večje onesnaževanje okolja. Postopek vodi ARSO. Vključitev morebitnih stranskih udeležencev v postopek je možna pri dveh dovoljenjih:

- za naprave, ki lahko povzročijo večje onesnaževanje (IED naprave po [Uredbi o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega](#)). V postopek izdaje ali večje spremembe OVD (če je potrebna sprememba okoljevarstvenega soglasja) vstopijo osebe, ki stalno prebivajo ali so lastniki ali drugi posestniki nepremičnine na vplivnem območju (iz elaborata o vplivnem območju) ter nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja. Svojo udeležbo morajo priglasiti v roku 35 dni od javne objave osnutka OVD in dokumentov.
- za druge naprave: ministrstvo obvesti javnost o postopku, če dobi več kot pet zahtev za priznanje statusa stranskega udeleženca. Te osebe lahko potem v roku 30 dni od javne objave vstopijo v postopek.

Zoper odločitev o OVD je možna pritožba v roku 15 dni.

#### **Postopek ugotavljanja odgovornosti za okoljsko škodo in določanje sanacijskih ukrepov**

V postopku ugotavljanja odgovornosti za okoljsko škodo in njene sanacije so lahko stranski udeleženci pravne ali fizične osebe, ki so zaradi nastanka okoljske škode prizadete, ali bi bile lahko prizadete, in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja. Postopek v skladu z [Zakonom o varstvu okolja](#) (110.a do 110i. člen) vodi ARSO, zoper njegovo odločitev pa je možen upravni spor – vložitev tožbe v roku 30 dni na Upravno sodišče.

#### **Pravno varstvo v okviru prostorskega načrtovanja**

[Zakon o urejanju prostora](#) omogoča upravni spor zoper izvedbene prostorske akte. Izvedbeni prostorski akti, ki so sicer splošni pravni akti, so: državni prostorski načrt (DPN), uredba o najustreznejši varianti, uredba o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena, občinski prostorski načrt (OPN), občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) in odlok o urejanju podobe naselij in krajine (48. člen). Zoper sprejet izvedbeni akt je možno vložiti tožbo na Upravno sodišče v roku 3 mesecev, tožbo pa lahko vloži:

- oseba, zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če izpodbijani prostorski izvedbeni akt določa pravni temelj za določitev njenih pravic ali obveznosti in če izkaže, da ima akt zanjo bistvene posledice,
- nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, če je predhodno aktivno sodelovala v postopku priprave tega akta s podajanjem pripomb na razgrnjen akt.

#### **Pravno varstvo v okviru dovoljevanja graditve**

Po Gradbenem zakoniku se lahko izvedeta dva postopka izdaje gradbenega dovoljenja: navaden, ki ga vodijo upravne enote in integralni, ki vključuje tudi presojo vplivov na okolje in ga vodi Ministrstvo za okolje in prostor (glej zgoraj pri presojah vplivov na okolje). Integralni postopek je lahko tudi del združenega postopka načrtovanja in dovoljevanja gradnje objekta državnega pomena, kot ga določa



Zakon o urejanju prostora. V tem primeru je možen upravni spor zoper celovito dovoljenje, s katerim se zaključi združeni postopek.