



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Evidenčna številka: VS00046870

Datum odločbe: 21.06.2021

Opravična številka II.stopnje: UPRS Sklep I U 138/2021

Senat: Brigita Domjan Pavlin (preds.), Peter Golob (poroč.), Marko Prijatelj

Področje: GRADBENIŠTVO - OKOLJSKO PRAVO - UPRAVNI SPOR

Institut: odložitvena začasna odredba - gradbeno dovoljenje - celovita presoja vplivov na okolje - presoja sprejemljivosti načrtovanega posega v naravo - javna korist - nastanek težko popravljive škode - izkazana težko popravljiva škoda - zavrnitev pritožbe

Zveza: ZUS-1 člen 32. ZON člen 101e, 101e/1, 101e/5, 101e/7, 101f. GZ člen 4, 4/1, 50, 50/1, 53, 53/1, 53/3, 57, 57/1, 125, 125/4, 125/4-4

Jedro

Posegi v naravo (še posebej v večjem obsegu, kot je obravnavani – gradnja hidroelektrarne), mimo potrebnih varovalnih in zaščitnih ukrepov, lahko povzročijo škodo, ki je ne samo težko ampak celo nepopravljiva, ne glede na kasnejše finančne vložke pri poskusu rehabilitacije narave oziroma naravnih habitatov. Zaradi očitnosti navedene težko popravljive oziroma nepopravljive škode, ki tudi po presoji Vrhovnega sodišča nujno sledi taki gradnji (tudi ob upoštevanju dejstva, da je bil poseg nameravane gradnje ocenjen z oceno D), tožeči stranki te ni bilo treba še dodatno utemeljevati in izkazati.

V integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja se gradbeno dovoljenje izda, če so izpolnjeni pogoji za izdajo in če je ugotovljeno, da nameravana gradnja nima pomembnih vplivov na okolje (prvi odstavek 57. člena GZ), pri čemer pred izdajo gradbenega dovoljenja ni treba čakati pravnomočnosti okoljevarstvenega soglasja (četrti alineja četrtega odstavka 125. člena GZ). Postopek izdaje gradbenega dovoljenja se tako nadaljuje že po dokončnosti okoljevarstvenega soglasja, oziroma v tem primeru, odločbe o prevladi javne koristi. To pomeni, da bi brez izdaje te začasne odredbe v obravnavanem primeru lahko prišlo do situacije, ko bi bilo gradbeno dovoljenje izdano še preden bi bilo v predmetnem upravnem sporu odločeno o pravilnosti izpodbijane odločbe glede odločitve o prevladi javne koristi energetike nad javno koristjo ohranjanja narave. To sicer samo po sebi še ne pomeni začetka gradnje (prvi odstavek 4. člena GZ), vendar pa tožeča stranka v morebitni tožbi zoper gradbeno dovoljenje ne bo mogla uveljavljati ugovorov, ki se nanašajo na odločbo o prevladi javne koristi (torej odločbo, ki je izpodbijana v tem upravnem sporu). To pomeni, da se – posebej glede na obseg, v katerem ji je priznано delovanje v javnem interesu – gradbenemu dovoljenju ne bo mogla učinkovito upreti z razlogi, ki jih uveljavlja v tem upravnem sporu. To bi pripeljalo do pravnomočnosti tega dovoljenja in s tem do možnosti pričetka gradnje. Vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo je torej edini pravni okvir, v katerem je tožeči stranki zagotovljeno učinkovito pravno varstvo, to pa posledično velja tudi za začasno pravno zaščito pred težko popravljivimi posledicami prek izdaje začasne odredbe.

Izrek

I. Pritožba se zavrne in se potrdi izpodbijani sklep.

II. Pritožnica sama trpi svoje stroške pritožbenega postopka.

Obrazložitev

1. Tožeča stranka je vložila tožbo zoper odločbo tožene stranke, št. 35400-7/20206 z dne 9. 12. 2020, s katero je tožena stranka v postopku prevlade javne koristi v zvezi z integralnim postopkom izdaje gradbenega dovoljenja za objekt HE ... nosilcem posega v naravo A., d. o. o., B., d. o. o. in C., d. o. o., dovolila prevlado javne koristi energetike – obnovljivih virov energije nad javno koristjo ohranjanja narave, določila izvedbo izravnalnih ukrepov iz Poročila o vplivih na okolje za HE ... in Dodatka za presojo sprejemljivosti vplivov na varovana območja za HE ... za zagotavljanje povezljivosti populacij in zmanjšanje pomembnih vplivov, ki jih mora izvesti nosilec posega v naravo v Posebnem ohranitvenem območju ... – SI3000304 in Posebnem ohranitvenem območju ... s pritoki – SI3000338, določila dodaten izravnalni ukrep za ribo zvezdogleda in monitoring, naveden v Poročilu o vplivih na okolje ter odločila, da posebni stroški postopka niso nastali in da nadzor nad to odločbo izvaja Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, inšpektor za naravo. Skupaj s tožbo je tožeča stranka vložila tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe, s katero je predlagala odlog izvršitve izpodbijane odločbe do pravnomočne odločitve sodišča na podlagi 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).

2. Sodišče prve stopnje je z izpodbijanim sklepom zahtevi za izdajo začasne odredbe ugodilo in odločilo, da se do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu odloži učinkovanje zgoraj navedene izpodbijane odločbe v obsegu, da na njeni podlagi ni mogoče izdati gradbenega dovoljenja v integralnem postopku. V obrazložitvi sklepa sodišče navaja, da že to, da so bile posledice nameravanega posega za zavarovane vrste in habitate v Poročilu o vplivih na okolje in dodatku ocenjene kot bistvene (torej neugodno) in pa dejstvo, da je bila v posledici takšne ocene izdana odločba o prevladi javne koristi, v kateri so bili določeni tudi izravnalni ukrepi, zadostuje za sklep, da je verjetno izkazano, da bi izvedba nameravanega posega imela škodljive posledice za ohranjanje narave na varovanih območjih, saj sicer odločitev o prevladi druge javne koristi z določitvijo izravnalnih ukrepov nad koristjo ohranjanja narave sploh ne bi bila potrebna. Ugotavlja, da je izpodbijana odločba samostojen upravni akt, ki učinkuje že z dokončnostjo, in sicer kot izpolnitev zakonskega pogoja za nadaljevanje integralnega postopka in izdajo gradbenega dovoljenja. Kar pomeni, da tožeča stranka zatrjevanje škode, tj. posega v naravo, ki bi ga pomenila gradnja na podlagi gradbenega dovoljenja, izdanega v posledici izpodbijane odločbe, ne more preprečiti s tožbo, ki bi jo iz enakih razlogov vložila zoper gradbeno dovoljenje. Glede presoje prizadetosti javne koristi in koristi strank z nasprotnim interesom pa navaja, da gre v obravnavanem primeru za tehtanje med dvema javnima interesoma, in sicer interesom ohranjanja narave in interesom energetike, kar pa je tudi predmet meritorne odločitve izpodbijane odločbe, zato za izdajo začasne odredbe v tej zadevi zadostuje zgolj dejstvo, da se zasleduje varstvo javne koristi brez tehtanja prevlade ene javne koristi na drugo.

3. Prva stranka z interesom (v nadaljevanju pritožnica) je zoper sklep sodišča prve stopnje vložila pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. Meni, da tožeča stranka ni uspela izkazati pravnega standarda težko popravljive škode, pač pa je sodišče ta pravni standard namesto tožeče stranke zapolnilo samo, kar je v

nasprotju z 8. členom Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP). Navaja, da je sodišče s tem, ko je sklenilo, da na podlagi odločbe o prevladi javne koristi v integralnem postopku ni mogoče izdati gradbenega dovoljenja, nedopustno poseglo v izvajanje pristojnosti upravnega organa – Ministrstva za okolje in prostor, kar je v nasprotju s sodno prakso Vrhovnega sodišča, po kateri z izdajo začasne odredbe ni mogoče zahtevati prepovedi izvajanja samega upravnega postopka. Meni, da je sodišče z začasno odredbo prejudiciralo vprašanje o vsebinski odločitvi o prevladi javne koristi in tudi vprašanje obstoja, učinkovitosti in funkcionalnosti izravnalnih ukrepov, čemur postopek z začasno odredbo ni namenjen. Pojasnjuje še, da ocena "bistven vpliv" v poročilu o vplivih na okolje in dodatku ne predstavlja nepopravljive, neposredno grozeče škode ali uničenja za zavarovane vrste in habitate in poudarja, da so bili ravno zaradi te ocene določeni izravnalni ukrepi, da se prepreči, da bi zaradi nameravane gradnje morebitna škoda sploh nastala. Predlaga, naj Vrhovno sodišče izpodbijani sklep odpravi, predlog tožeče stranke za izdajo začasne odredbe pa zavrne.

4. Tožeča stranka, tožena stranka ter druga in tretja stranka z interesom na pritožbo niso odgovorile.

K I. točki izreka:

5. Pritožba ni utemeljena.

6. V skladu z ustaljeno sodno prakso Vrhovnega sodišča predstavlja začasna odredba po 32. členu ZUS-1 nujen ukrep, s katerim sodišče, če so izpolnjeni z zakonom predpisani pogoji, začasno odloži izvršitev dokončnega upravnega akta oziroma začasno uredi stanje. Ker je namen začasne odredbe zagotoviti učinkovitost sodnega varstva v upravnem sporu, začetem zaradi nestrinjanja z odločitvijo, ki je predmet izpodbijanja, mora tožnik izkazati, da v primeru uspeha s tožbo brez izdane začasne odredbe ne bo dosežen cilj konkretnega upravnega spora oziroma bo uspeh s tožbo zaradi nastale težko popravljive škode zanj ostal brez pomena.¹ Tak pa bo v primerih, ko kljub uspehu v upravnem sporu ne bo mogoče doseči (ali pa le z nesorazmernimi težavami) vzpostavitve prejšnjega stanja.² Poleg tega je ureditvena začasna odredba iz tretjega odstavka 32. člena ZUS-1 sredstvo za preprečitev nastanka škodljivih posledic spornega pravnega razmerja, to je razmerja, ki je predmet spora med tožečo in toženo stranko, ki ga obravnava sodišče. Zahteva, da se uredi stanje glede na sporno pravno razmerje, pomeni, da mora med njim in posledicami, ki naj se z začasno ureditvijo stanja preprečijo, obstajati neposredna zveza.³

7. Temeljni vsebinski pogoj za izdajo začasne odredbe je verjetnost nastanka oziroma obstoj težko popravljive škode. Kot je pojasnilo že sodišče prve stopnje, je težko popravljiva škoda pravni standard, katerega vsebina se ugotavlja v vsakem primeru posebej. Glede na ustaljeno upravno sodno prakso Vrhovnega sodišča gre za takšno škodo, če je ta resna in tožniku neposredno preti, začasno pa jo je mogoče odvrniti le z zadržanjem izvršitve izpodbijanega upravnega akta oziroma s predlagano ureditvijo stanja.

8. V obravnavani zadevi ni sporno, da je bil tožeči stranki z odločbo št. 215-27/2019/4 z dne 25. 3. 2019 podeljen status nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave, zato ima pravico zastopati interese ohranjanja narave v upravnih postopkih in upravnih sporih na način kot to določa zakon (sedmi odstavek 137. člena Zakona o ohranjanju narave; v nadaljevanju ZON). Aktivna legitimacija tožeče stranke niti ni sporna.

9. Sporno tudi ni, da je bil postopek za izdajo odločbe o prevladi javne koristi začet na predlog nosilca posega, ker je bil poseg v naravo neugodno ocenjen (101.f v zvezi s sedmim odstavkom 101.e člena ZON,

v povezavi s prvim odstavkom 53. člena Gradbenega zakon; v nadaljevanju GZ). Za neugodno oceno gre takrat, ko se ugotovi, da bo poseg v naravo škodljivo vplival na varstvene cilje posebnega varstvenega območja ali potencialnega posebnega ohranitvenega območja (peti odstavek v povezavi s prvim in sedmim odstavkom 101.e člena ZON). V primeru začetka postopka o prevladi javne koristi je treba prekiniti postopek za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja do odločitve pristojnega organa v predhodnem postopku (tretji odstavek 53. člena GZ).

10. Tožeča stranka v upravnih in sodnih postopkih v zvezi s posegi v naravo seveda ne zastopa in ne varuje lastnih interesov, ampak "interese ohranjanja narave". Zato tudi v postopku z zahtevo za izdajo začasne odredbe ne more uveljavljati težko popravljive škode, ki bi nastala njej, ampak škodo, ki bi v primeru neizdaje začasne odredbe nastala naravnemu habitatu in živalski (ribji) populaciji. Vendar mora tudi v tem primeru tožeča stranka (ali druga okoljevarstvena organizacija na področju varstva narave) s stopnjo verjetnosti izkazati nastanek težko popravljive škode.

11. Neutemeljen je pritožbeni očitke, da tožeča stranka ni izkazala težko popravljive škode ter da je ta pravni standard sodišče zapolnilo samo. Sodišče prve stopnje je namreč ob upoštevanju navedb tožeče stranke o bistvenih (neugodnih) posledicah nameravanega posega za zavarovane vrste in habitate in dejstvu, da je bila zaradi takšne ocene izdana izpodbijana odločba, v kateri so bili določeni izravnalni ukrepi, pravilno presodilo, da je izkazana verjetnost škodljivih posledic za ohranjanje narave na varovanih območjih, ki bi jih imel nameravan poseg. V predmetni zadevi je namreč nesporno, da se je postopek prevlade javne koristi, v katerem je bila izdana izpodbijana odločba, vodil prav iz razloga, ker je bil poseg izgradnje HE ... v poročilu o vplivih na okolje ocenjen neugodno. Poseg je prejel oceno D, kar skladno z določili Pravilnika o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja (Ur. l. RS, št. 130/04, 53/06, 38/10 in 3/11; v nadaljevanju Pravilnik), ki se uporablja pri presoji sprejemljivosti v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, pomeni, da so vplivi plana na varstvene cilje posameznih varovanih območij in njihovo celovitost ter na povezanost, pomembni in škodljivi. Ob tem je sodišče prve stopnje tudi ocenilo, da težko popravljiva škoda, ki bi jo izvedba nameravanega posega pomenila za ohranjanje narave, izhaja že iz same narave nameravanega posega, saj je posledice oziroma spremembe, ki jih imajo gradnje hidroelektrarne (zaradi svoje velike in kompleksne razsežnosti) na okolje, težko oziroma nemogoče odpraviti. Posegi v naravo (še posebej v večjem obsegu, kot je obravnavani – gradnja hidroelektrarne), mimo potrebnih varovalnih in zaščitnih ukrepov, lahko povzročijo škodo, ki je ne samo težko ampak celo nepopravljiva, ne glede na kasnejše finančne vložke pri poskusu rehabilitacije narave oziroma naravnih habitatov. Zaradi očitnosti navedene težko popravljive oziroma nepopravljive škode, ki tudi po presoji Vrhovnega sodišča nujno sledi taki gradnji (tudi ob upoštevanju dejstva, da je bil poseg nameravane gradnje ocenjen z oceno D), tožeči stranki te ni bilo treba še dodatno utemeljevati in izkazati. Zato so tudi neutemeljeni pritožbeni očitki sodišču prve stopnje o lastnem zapolnjevanju tega pravnega standarda.

12. Zatrjevana škoda pa okolju tudi neposredno grozi. Izpodbijana odločba je bila izdana v integralnem postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, na podlagi prvega odstavka 50. člena GZ, ki določa, da se v primeru, če je objekt, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja, objekt z vplivi na okolje, se postopek izdaje gradbenega dovoljenja in postopek presoje vplivov na okolje, združita. Če pristojni upravni organ za gradbene zadeve skladno s predpisano metodologijo za presoji sprejemljivosti ugotovi, da je gradnja objekta neugodno ocenjena, o tem obvesti investitorja, ki lahko predlaga uvedbo postopka prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave (prvi odstavek 53. člena GZ). V integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja se gradbeno dovoljenje izda, če so izpolnjeni pogoji za izdajo in če je ugotovljeno, da nameravana gradnja nima pomembnih vplivov na okolje (prvi odstavek

57. člena GZ), pri čemer pred izdajo gradbenega dovoljenja ni treba čakati pravnomočnosti okoljevarstvenega soglasja (četrta alineja četrtega odstavka 125. člena GZ). Postopek izdaje gradbenega dovoljenja se tako nadaljuje že po dokončnosti okoljevarstvenega soglasja, oziroma v tem primeru, odločbe o prevladi javne koristi. To pomeni, da bi brez izdaje te začasne odredbe v obravnavanem primeru lahko prišlo do situacije, ko bi bilo gradbeno dovoljenje izdano še preden bi bilo v predmetnem upravnem sporu odločeno o pravilnosti izpodbijane odločbe glede odločitve o prevladi javne koristi energetike nad javno koristjo ohranjanja narave. To sicer samo po sebi še ne pomeni začetka gradnje (prvi odstavek 4. člena GZ), vendar pa tožeča stranka v morebitni tožbi zoper gradbeno dovoljenje ne bo mogla uveljavljati ugovorov, ki se nanašajo na odločbo o prevladi javne koristi (torej odločbo, ki je izpodbijana v tem upravnem sporu). To pomeni, da se – posebej glede na obseg, v katerem ji je priznано delovanje v javnem interesu – gradbenemu dovoljenju ne bo mogla učinkovito upreti z razlogi, ki jih uveljavlja v tem upravnem sporu. To bi pripeljalo do pravnomočnosti tega dovoljenja in s tem do možnosti pričetka gradnje. Vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo je torej edini pravni okvir, v katerem je tožeči stranki zagotovljeno učinkovito pravno varstvo, to pa posledično velja tudi za začasno pravno zaščito pred težko popravljivimi posledicami prek izdaje začasne odredbe.

13. Vrhovno sodišče še dodaja, da v tej fazi postopka za izdajo začasne odredbe ni pravno pomembno, da so bili že določeni izravnalni ukrepi, ki naj bi nadomestili z nameravanim posegom povzročeno škodo na varovanem območju, saj je presoja ustreznosti izravnalnih ukrepov očitno sestavni del presoje zakonitosti izpodbijane odločbe in s tem odločitve o glavni stvari.

14. Neutemeljene pa so tudi pritožbene navedbe, da je z izdajo izpodbijanega sklepa sodišče nedopustno poseglo v izvajanje pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor, ki je pristojno za odločanje v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Z izdajo izpodbijanega sklepa je bilo do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu odloženo zgolj učinkovanje izpodbijane odločbe o prevladi javnega interesa, ne pa prepovedano izvajanje samega upravnega postopka pridobitve gradbenega dovoljenja. Drži sicer, da bo zadržanje učinkovanja izpodbijane odločbe posledično vplivalo tudi na postopek izdaje gradbenega dovoljenja, vendar se temu vplivu v okoliščinah obravnavanega primera in glede na pozitivno zakonodajo ni mogoče izogniti.

15. Glede na navedeno je Vrhovno sodišče pritožbo na podlagi 76. člena v zvezi s prvim odstavkom 82. člena ZUS-1 zavrnilo kot neutemeljeno in potrdilo izpodbijani sklep sodišča prve stopnje, saj je ugotovilo, da niso podani razlogi, ki jih uveljavlja pritožnica, in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti.

K II. točki izreka

16. Pritožnica s pritožbo ni uspela, zato sama trpi svoje stroške pritožbenega postopka (prvi odstavek 165. člena in prvi odstavek 154. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

¹ Npr. sklepa Vrhovnega sodišča I Up 68/2020 z dne 15. 6. 2020 in I Up 111/2020 z dne 2. 9. 2020.

² Sklep Vrhovnega sodišča I Up 127/2016 z dne 18. 5. 2016.

³ Tako Vrhovno sodišče npr. v sklepih I Up 105/2015 z dne 27. 5. 2015, I Up 127/2016 z dne 18. 5. 2016, I Up 34/2018 z dne 28. 2. 2018.

Datum zadnje spremembe: 26.07.2021