



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Evidenčna številka: UP00031807

Datum odločbe: 06.02.2020

Senat, sodnik posameznik: Vlasta Švagelj Gabrovec (preds.), Mojca Medved Ladinek (poroč.), Violeta Tručl

Področje: GRADBENIŠTVO - INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO

Institut: nelegalna gradnja - ukrep gradbenega inšpektorja - odstranitev objekta

Zveza: ZGO-1 člen 152

Jedro

V obravnavanem primeru ne gre za odločanje o sami izvršitvi inšpekcijskega ukrepa oziroma o njegovem odlogu, saj je bilo z izpodbijano odločbo odločeno o inšpekcijskemu ukrepu in ne o njegovi prisilni izvršitvi. Sodna presoja sorazmernosti izrečenega ukrepa zato že iz tega razloga ni potrebna. Iz istega razloga tudi ni bilo treba ugotavljati, ali gre za odstranitev objekta, ki predstavlja tožnikov dom.

Izrek

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

Obrazložitev

1. Z izpodbijano prvostopenjsko odločbo je bilo tožniku kot inšpekcijskemu zavezancu naloženo, da takoj po vročitvi odločbe ustavi vsa gradbena dela na nelegalni gradnji - dvoetažni stanovanjski stavbi, pozidane površine cca 270 m², ki jo kot investitor gradi brez gradbenega dovoljenja, na zemljišču s parc. št. ... k.o. ... (1. točka izreka). Zavezancu je bilo naloženo, da v roku šestih mesecev od vročitve odločbe odstrani nelegalno gradnjo in vzpostavi prejšnje stanje (2. točka izreka). Opozorjen je bil na posledice neizpolnitve odredene obveznosti odstranitve objekta, z začetim postopkom izvršbe nedelarne obveznosti, ki se bo opravil po drugih osebah na njegove stroške ali s prisilitvijo (3. točka izreka). Pri tem pa so bile za nelegalno gradnjo odredene prepovedi: izvedba komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture, uporaba ali opravljanje gospodarske dejavnosti v njej, vpisov in sprememb vpisov v zemljiški knjigi ter prometa z njo ali z zemljiščem, na katerem je (4. točka izreka).

2. Zoper izpodbijano odločbo se je tožnik pritožil, pri čemer je drugostopenjski organ Ministrstvo za okolje in prostor s svojo odločbo prvostopenjsko odločitev v 2. točki izreka dopolnil z opisom nelegalne gradnje, katere odstranitev se nalaga, v ostalem pa pritožbo zavrnilo.

3. Tožnik se ne strinja z odločitvijo tožene stranke, zaradi česar vloga tožbo v upravnem sporu in istočasno zahtevo za izdajo začasne odredbe, o kateri je bilo že odločeno 6. 12. 2017. V tožbi navaja, da ne drži da je obravnavani objekt nelegalna gradnja, saj ima gradbeno dovoljenje, št. 351-116/2015-7, pri čemer pa je potrdil, da je po dokončani gradnji objekt dogradil z dvojno garažo in prizidkom na drugi strani, zaradi večjega odmika izvajanja vzdrževalnih del od občinske poti. Zaradi sprožitve predmetnega inšpekcijskega postopka mu je bilo onemogočeno zaprositi za spremembo gradbenega dovoljenja. V tožbi dodaja, da je parcela št. ... v k. o. ... delno stavbno in delno kmetijsko zemljišče, pri čemer gre pri zazidanem objektu kvečjemu za neskladno gradnjo po 12.2 točki prvega odstavka 2. člena Zakona o graditvi objektov (v nadaljevanju ZGO-1). Dodatno še izpostavlja, da ne držijo navedbe tožene stranke, da stoji objekt na območju visokodebelnega sadovnjaka in na območju Nature 2000, zaradi česar predlaga odpravo odločbe in vrnitev v ponovni postopek.

4. Tožena stranka je sodišču predložila spisovno gradivo in se pri odgovoru na tožbo omejila zgolj na odgovor o razlogih za izdajo začasne odredbe, medtem ko na tožbene navedbe ni odgovorila.

5. V vmesnem času je tožeča stranka s pripravljeno vlogo z dne 31. 12. 2019 sodišče obvestila, da je dosegla spremembo občinskega prostorskega načrta na območju pozidave, da je prejela potrdilo Zavoda za varstvo narave, da ne gre za pomemben vpliv na okolje (z dne 5. 6. 2019), da je prejela soglasje Elektra za priključitev objekta na električno omrežje, kakor tudi mnenje arhitekturnega biroja, da je gradnja opravljena po projektni dokumentaciji (z dne 3. 6. 2019), in da je določeno tudi že nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo okolja v višini 2.569,76 EUR, zaradi česar predlaga, da se odločba odpravi in zadeva vrne v ponovni postopek.

6. Tožba ni utemeljena.

7. Sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost dokončnih izdanih upravnih aktov (2. člen Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1), in sicer v času, ko so bili izdani, kar zagotavlja sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja upravnih organov v času odločanja. Tako sodišče presoja zakonitost izdane odločbe pred pridobitvijo doseženih sprememb in pridobitvijo dokumentov, ki jih je tožnik sodišču predložil dne 31. 12. 2019.

8. Med strankama ni sporno, da je bilo tožniku izdano gradbeno dovoljenje, sporno pa je ali je gradnja potekala na mestu, za katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje in v obsegu ter površini, za katero je bila gradnja dovoljena.

9. Sodišče ugotavlja, da sta izpodbijani odločitvi pravilni in zakoniti ter sledi razlogom, zaradi katerih je toženka odločila, da mora inšpekcijski zavezanec odstraniti objekt. Zato jih skladno z določilom drugega odstavka 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljalo, ampak se v nadaljevanju opredeljuje le do tožbenih trditev.

10. Izpodbijana odločba je izdana na podlagi 152. člena ZGO-1 (veljavnega do 16. 11. 2017), po kateri v primeru nelegalne gradnje pristojni gradbeni inšpektor odredi, da se gradnja takoj ustavi, ter da se že izgrajen objekt ali del objekta v določenem roku, na stroške inšpekcijskega zavezanca odstrani, vzpostavi prejšnje

stanje ali drugače sanira objekt, del objekta oziroma zemljišče, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni možna.

11. Ustavno sodišče (v nadaljevanju US) je sicer z odločitvijo U-I-64/14-20 z dne 12. 10. 2017 ugotovilo, da je ureditev inšpekcijskega postopka pri nelegalni gradnji neustavna zato, ker ne zagotavlja, da bi poseg v pravico do spoštovanja doma zaradi odstranitve objekta temeljil na sodni odločbi, s katero bi sodišče presojalo sorazmernost posega. Zato je odločilo, da sta 152. in 156.a člen ZGO-1 v neskladju z Ustavo, ker nedopustno omejujeta ustavno pravico do spoštovanja doma, zagotovljeno v prvem odstavku 35. člena Ustave, vendar je istočasno zavzelo stališče, da odločitev pristojnega gradbenega inšpektorja, da je objekt nelegalen, in da ga mora inšpekcijski zavezanec odstraniti, še ne pomeni izgube doma inšpekcijskega zavezanca in njegove družine. Izguba doma nastopi v primeru izvršbe inšpekcijske odločbe in dejanske odstranitve objekta. Poseg v pravico do spoštovanja doma zato pomeni prisilna izvršitev odločbe, izdane na podlagi 152. člena ZGO-1 v izvršilnem postopku, v katerem pristojni organ proti volji inšpekcijskega zavezanca odstranja objekt, ki inšpekcijskemu zavezancu pomeni dom (28. točka). V skladu s tem stališčem je US tudi določilo način izvršitve svoje odločbe. Štelo je, da 152. in 156.a člen ZGO-1 ni mogoče razveljaviti, ker bi razveljavitev 152. člena ZGO-1 popolnoma onemogočala izvedbo inšpekcijskih ukrepov na področju nelegalnih gradenj tudi v primerih, ko pravica do spoštovanja doma ne bi bila ogrožena. Da pa ne bi prišlo do nadaljnjih nedopustnih posegov v pravico do spoštovanja doma, je na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o ustavnem sodišču določilo način izvršitve svoje odločbe. Odločilo je, da je do odprave ugotovljene protiustavnosti inšpekcijskim zavezancem zoper dokončen sklep o zavrnitvi odloga izvršbe iz 156a. člena ZGO-1 zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Vložitev predloga za odlog izvršbe iz 156. člena ZGO-1, vložitev pritožbe zoper sklep o zavrnitvi predloga za odlog izvršbe iz 156a. člena ZGO-1 in vložitev tožbe na Upravno sodišče zadržijo izvršitev inšpekcijskega ukrepa iz 152. člena ZGO-1, pri čemer se sme izvršba odložiti večkrat ((3. točka izreka) - 34. točka iste odločbe). Zakonodajalec pa bo lahko s predhodno sodno presojo sorazmernosti posegel v pravico do spoštovanja doma in jo zagotovil bodisi v postopku izdaje inšpekcijske odločbe, zaradi nelegalne gradnje, bodisi v izvršilnem postopku (33. točka iste odločbe).¹

12. V obravnavanem primeru ne gre za odločanje o sami izvršitvi inšpekcijskega ukrepa oziroma o njegovem odlogu, saj je bilo z izpodbijano odločbo odločeno o inšpekcijskem ukrepu in ne o njegovi prisilni izvršitvi. Zato glede na 3. točko izreka odločbe US sodna presoja sorazmernosti izrečenega ukrepa že iz tega razloga ni potrebna. Iz istega razloga tudi ni bilo potrebno ugotavljati, ali gre za odstranitev objekta, ki ga tožnik uporablja za dom.

13. Tudi iz obravnavane odločbe US izhaja, da mora po še vedno veljavni ureditvi inšpektor ob ugotovitvi, da je gradnja nelegalna, ne glede na konkretne okoliščine inšpekcijskega zavezanca, na podlagi 152. člena ZGO-1, izreči ukrep odstranitve objekta. Določba inšpektorju ne omogoča, da bi namesto predpisanega izrekel drug, milejši ukrep ali da ukrepa sploh ne bi izrekel. Vložena pritožba in tožba ne zadržita izvršitve (29. točka iste odločbe). Glede na obstoječo ureditev torej postopek pridobivanja soglasja in postopek legalizacije nista razlog za prekinitve inšpekcijskega postopka ali za njegovo zadržanje.

14. Za pravilno uporabo citiranega določila je torej pravno relevantno dejstvo, ali je gradnja nelegalna. Po točki 12.1. prvega odstavka 2. člena ZGO-1 nelegalna gradnja pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katere je predpisano gradbeno dovoljenje izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja.

15. Sodišče je po vpogledu v dokumentacijo upravnega spisa ugotovilo, da je bilo tožniku dne 10. 11. 2015 izdano gradbeno dovoljenje za novogradnjo stanovanjske hiše na zemljišču parc. št. ... k.o. ..., in sicer tlorisne velikosti 12,90 x 10,50 m. Iz spisovnega gradiva izhaja, da je tožnik kot lastnik zemljišča objekt zgradil,

vendar v bistveno drugačnih dimenzijah in na drugi lokaciji, kot je predvideno z dovoljenjem, saj je zgradil objekt dimenzije 25,2 x 18,1 m in več kot 20 m stran od lokacije, na kateri je bila gradnja z gradbenim dovoljenjem predvidena. Zaradi navedenega tako ni mogoče pritrditi tožbenim navedbam, da gre v danem primeru zgolj za neskladno gradnjo, temveč gre za nelegalno gradnjo, saj tožnik za lokacijo, kjer je dejansko izvedena gradnja in tudi za velikost objekta, kot je bil dejansko zgrajen, nima ustreznega gradbenega dovoljenja. Da se zemljišče pod stavbo nahaja na zavarovanem območju Natura 2000, zavarovanem območju krajinskega parka Goričko izhaja tudi iz potrdila Zavoda za varstvo narave z dne 5. 6. 2019, ki pa je res štiri leta po pridobitvi gradbenega dovoljenja navedlo, da ne gre za pomemben vpliv na okolje. Tako po določbi 12.1 točke prvega odstavka 2. člena ZGO-1 sodi predmetna gradnja med nelegalne gradnje.

16. Glede na navedeno je sodišče presodilo, da je tožba neutemeljena in jo je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo, ker dejansko stanje v delu, ki je relevantno za odločitev (postavitev objekta določenih izmer, neobstoj za postavitev potrebnih soglasij), ni sporno, je sodišče v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave.

17. Sodišče pri navedenem pripominja, da bo glede na novo izdane akte, ki jih je tožnik predložil po vložitvi tožbe in po izdaji izpodbijane odločbe, pri pristojnem upravnem organu lahko zaprosil za ustrezno gradbeno dovoljenje, za kar je bila že izdana odločba o plačilu nadomestila za degradacijo in uzurpacijo okolja v višini 2.569,76 EUR.

18. Odločitev o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

¹ Sodba Upravnega sodišča I U 2387/2018-10 z dne 21. 1. 2020.

Datum zadnje spremembe: 02.09.2020