



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Evidenčna številka: UP00025499

Datum odločbe: 11.06.2019

Senat, sodnik posameznik: Petra Hočevar (preds.), mag. Mira Dobravec Jalen (poroč.), Irena Polak Remškar

Področje: GRADBENIŠTVO - UPRAVNI POSTOPEK

Institut: gradbeno dovoljenje - stranski udeleženec - pravni interes za sodelovanje v postopku - trditveno breme

Zveza: ZUP člen 43, 142

Jedro

Tudi po stališčih Ustavnega sodišča za varovanje osebne koristi ne zadostuje, da ima podlago v kakšni pravni normi, pač pa je potrebno tudi, da je izkazana možnost neposredne prizadetosti.

Izkazovanje pravnega interesa za vstop v postopek se mora nanašati na konkretno upravno stvar.

Izrek

I. Tožba se zavrne.

II. Stroškovna zahtevka tožeče stranke in stranke z interesom A. A. se zavrneta.

Obrazložitev

1. Upravna enota Grosuplje (v nadaljevanju prvostopenjski organ) je z izpodbijanim sklepom zavrnila zahtevo tožnikov za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo opornega zidu na zemljiščih s parcelnimi številkami 780/11, 781/6, 781/5, 782/7 in 839/6, vse k.o. V obrazložitvi sklepa se organ sklicuje na določbi prvega odstavka 142. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) in 43. člena tega zakona ter zaključuje, da je po proučitvi zadeve ugotovil, da tožnika ne izpolnjujeta pogojev za vključitev v postopek, saj nista izkazala pravne koristi. Po vpogledu v elektronsko zemljiško knjigo je organ ugotovil, da na zemljiščih, ki so predmet izdaje gradbenega dovoljenja, nimata nikakršnih pravic. Sama predvidena gradnja opornega zidu pa tudi ne bo prekomerno vplivala na njune nepremičnine, saj se gradnja nahaja znotraj precej velike bodoče gospodarske cone, nepremičnine tožnikov pa so oddaljene od predmetne

gradnje cca 106 metrov in več ter stanovanjska hiša cca 143 metrov in več, kar sta tožnika ugotovila ter navedla v dopolnitvi vloge z dne 4. 3. 2018 sama. Od navedb, s katerimi sta tožnika utemeljevala svojo pravno korist, se je upravni organ kot na relevantne oprele na navedbe o vplivih vibracij in hrupa v povezavi z oddaljenostjo od nepremičnin tožnikov. Upravni organ je ocenil, da pri oddaljenosti 143 metrov od hiše nikakor ne morejo biti presežene vrednosti glede na maksimalno dovoljene vrednosti, ob upoštevanju časovno omejenega obdobja gradnje ter ob upoštevanju dnevnega časa gradnje ter ob normalno vzdrževani mehanizaciji. Vplivi na okolje bodo podrobneje opredeljeni v okoljevarstvenem dovoljenju v zvezi z gradnjo gospodarske cone, za pridobitev katerega postopek že teče; v tem dovoljenju bodo zajeti tudi vsi omilitveni ukrepi ob gradnji.

2. Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju drugostopenjski organ) je z odločbo z dne 14. 5. 2018 zavrnilo pritožbo tožnikov zoper izpodbijani sklep prvostopenjskega organa. Drugostopenjski organ je pritrdil odločitvi in razlogom prvostopenjskega organa ter še navedel, da pri predvidenem objektu glede na zahtevnost gradnje (nezahtevni objekt) ter oddaljenost od zemljišč v lasti tožnikov vplivov gradnje ni pričakovati. Ugovorov, ki se nanašajo na splošni akt, pa na upravni organ tudi ni mogoče nasloviti. Enako velja za izvajanje dejavnosti oziroma gradenj na terenu s strani investitorja, kar so pristojne nadzirati inšpekcije.

3. Tožnika vlagata tožbo zaradi nepravilne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev določb postopka, zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, zaradi nezakonite spremembe prostorskega akta, to je Odloka o prvih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Ivančna Gorica (v nadaljevanju Odlok SDOPN 1) ter zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. (IV) Navajata, da sta solastnika zemljišč s parcelnimi številkami 843/3, 843/4, 844/5 in 845/2, vse k.o. ... ter na teh zemljiščih nahajajočih se stanovanjske hiše in pomožnega objekta. Pri odločanju je potrebno upoštevati lego stanovanjske hiše oziroma oddaljenost ob obstoječe dejavnosti in nove Gospodarske cone Povečan intenziven hrup, onesnažen zrak in močni tresljaji bistveno vplivajo na življenjske pogoje na njihuni nepremičnini in predstavljajo resno motnjo, ki vpliva na kvaliteto zdravja in življenja ter okolja njihune družine. (V) (VI) Tožnika navajata, da so posegi v prostor, ki so predvideni v prvi fazi in obsegajo predhodna dela (sečnja gozda, izravnava reliefa ter gradnja cest in objektov in naprav gospodarske javne infrastrukture), potrebni tudi za izvedbo gradnje opornega zidu, zato je treba upoštevati tudi presojo teh vplivov. Pri izvajanju predhodnih del bo namreč prišlo do povečanih emisij in obremenitev okolja. Povečan intenziven hrup, onesnažen zrak in močni tresljaji bistveno vplivajo na življenjske pogoje v njihunem okolju. Njune nepremičnine neposredno mejijo na območje obstoječe dejavnosti na parceli št. 785/4, ki se nezakonito ohranja. Dovolitev gradnje na zemljiščih Gospodarske cone ... (gradnje kateregakoli objekta) pomeni začetek gradnje načrtovane gospodarske cone in ima neposreden učinek na uresničevanje njihunih pravic in pravnih koristi. (VII) Tožnika navajata, da obstaja neposredno razmerje med njima kot tožnikoma in upravno stvarjo, ki je predmet postopka, to je izgradnjo opornega zidu, iz več razlogov: - predhodna obravnava okoljevarstvenega soglasja, - vplivi gradnje opornega zidu, - neizvedba omilitvenih ukrepov, - pravni interes, ki izhaja iz nezakonitosti spremembe prostorskega akta. (VIII) Tožnika navajata, da bosta z gradnjo prizadeta, ker je predviden poseg gradnje opornega zidu obravnavan pred pridobitvijo okoljevarstvenega soglasja za izgradnjo komunalne opremljenosti zemljišč – gospodarske infrastrukture na območju Gospodarske cone Navajata, da se nosilcu posega A. A. namerava izdati okoljevarstveno soglasje za izgradnjo gospodarske infrastrukture na območju Gospodarske cone Gradnja opornega zidu brez predhodnih del, ki so predmet okoljevarstvenega soglasja, pa ni mogoča. (IX) Tožnika navajata, da gradnja opornega zidu ne predstavlja zgolj nasutje kamenja in betoniranje, ampak je treba pred tem opraviti gozdarska, gradbena, minerska, zemeljska in druga dela, kar ni upoštevano pri obravnavi posega. Uporabljala se bo težka gradbena mehanizacija, kar bo vir vibracij in hrupa. Uporabljala se bo tudi tehnologija vrtnanja in

miniranja. Gre za bistvene emisije. Izpostavljata, da gradnja opornega zidu ni možna, saj dostop do območja Gospodarske cone ... ni možen oziroma omogočen s cestami, ki so opredeljene v Odloku SDOPN 1. Njun pravni interes varujejo 15., 14., 72. člen Ustave, 75. člen Stvarnopravnega zakonika (v nadaljevanju SPZ) ter 2. in 3. člena Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1). (X) Tožnika dalje navajata, da omilitveni ukrepi niso izvedeni. (XI) Tožnika dalje navajata, da se njuni ugovori nanašajo tudi na prostorski akt, ki je pravna podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj, vse v skladu s sodno prakso Ustavnega sodišča RS. (XII) Tožnika navajata, da so v prigrisatvi upravnemu organu podrobno navedeni razlogi, zaradi katerih zahtevata sodelovanje v upravnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja. V izogib ponavljanju sodišču predlagata, naj v celoti upošteva besedilo prigrisatve in pritožbe ter vsa priložena dokazila v prigrisatvi. (XIII) Tožnika navajata, da pri odločanju organov o pravici tožnikov do priznanja stranke v postopku zaradi izdaje gradbenega dovoljenja in pri odločanju organov zaradi odprave nezakonite spremembe prostorskega akta niso spoštovane pravne podlage, ki jih navajata, zato so posledično kršene njune človekove pravice in temeljne svoboščine, ki se uresničujejo neposredno z ustavo in zakoni. Omenjene pravne podlage so: Ustava Republike Slovenije: 2., 14., 15., 22., 33., 44., 69., 72., 120. ter 153. člen, ZUP: 8., 11., 140., 143., 171. člen, Stvarnopravni zakonik: 37. in 75. člen, Zakon o prostorskem načrtovanju: 11. točka prvega odstavka 2. člena, 2. in 43. člen, 6., 7., 8., 20., 47., 50. in drugi odstavek 57. člena, Uredba o upravnem poslovanju: 164. člen, Zakon o urejanju prostora: 2., 3., 5., 7., 9. in 10. člen, ZVO-1: 2. in 3. člen, Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Ivančna Gorica (Odlok OPN2013): 12., 35. in 42. člen, Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Uredba o prostorskem redu Slovenije: 6., 7., 8., 31. in 33. člen, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljih svoboščin (v nadaljevanju EKČP): 8. člen Dodatni protokol h EKČP: 1. člen, Aarhuska konvencija – Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. (XIV) Tožnika navajata, da lahko stranski udeleženec v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja varuje svoj pravni položaj tudi z ugovori, ki se nanašajo na prostorski akt. Navajata, da pri umeščanju gospodarske cone niso bili upoštevani strokovni kriteriji prostorskega načrtovanja. Umestitev Gospodarske cone ... v koncept razvoja naselja ... poslabšuje njune razmere. (XV) Želita doseči odpravo nezakonitega prostorskega akta. Tudi gradnja nezahtevnega objekta posega v njun pravno varovan položaj, saj pomeni udejanjanje prostorskega akta. (XVI) Tožnika predlagata odpravo izpodbijanega sklepa. (XVII) (XVIII) Ne strinjata se s stališčem drugostopenjskega organa, da vpliva objekta, ker gre za oporni zid, ki je nezahteven objekt, ni pričakovati. Drugače izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011. Sklicujeta se še na odločbo Ustavnega sodišča U-I-7/13, Up-29/13 z dne 5. 11. 2015 in Up-741/12 z dne 2. 7. 2015 ter sodbo Upravnega sodišča I U 206/2015. (XIX) Tožnika se sklicujeta na 8. člen ZUP, 66. člen ZGO-1, 157. člen ZGO-1 ter 43. člen Gradbenega zakona. (XX) Tožnika predlagata začasno zadržanje Odloka SDOPN 1. (XXI) Zakonitost spremembe prostorskega akta naj sodišče obravnava kot predhodno vprašanje. Če ni pristojno, pa naj zadevo posreduje pristojnim organom. (XXII) Sodišču predlagata, naj razišči, da se pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka SDOPN 1 sprejme v obravnavo ter da se ta odlok v delu, ki se nanaša na Gospodarsko cono ... in širitev namenske rabe v naselju ..., odpravi. Če bi sodišče tak izrek spoznalo za nedopusten, se tožbeni zahtevek spremeni tako, da tožnika zahtevata odpravo izpodbijanega sklepa prvostopenjskega organa in vrnitev zadeve temu organu v ponovni postopek, zahtevata pa tudi povrnitev stroškov sodnega postopka, oziroma podrejeno, da se tožbi ugodi in ugotovi, da je izpodbijani prvostopenjski sklep nezakonit, ker je bilo z njim nedopustno poseženo v pravice tožnikov do enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave Republike Slovenije, zahtevata pa tudi povrnitev stroškov postopka.

4. Toženka na tožbo ni odgovorila.

5. Sodišče je tožbo poslalo v odgovor tudi A. A. kot stranki z interesom. Ta v odgovoru prereka tožbene navedbe ter sodišču predlaga, naj tožbo kot neutemeljeno zavrne.

6. Tožnika sta naknadno, 24. 9. 2018 vložila še dopolnitev tožbe. Dopolnjujeta besedilo II. poglavja tožbe, V. poglavja tožbe, podajata obširno podrobno obrazložitev ter predlagata, da se tožbi doda novo poglavje (XXIII).

7. Stranka z interesom v odgovoru na dopolnitev tožbe prereka navedbe tožnikov ter sodišču predlaga, naj tožbo kot neutemeljeno zavrne.

8. Toženka na dopolnitev tožbe ni odgovorila.

9. Tožba ni utemeljena.

10. Sodišče uvodoma ugotavlja, da tožnika v predmetnem upravnem sporu - zaradi vstopa v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo opornega zidu - vlagata tožbo z več kumuliranimi zahtevki, in sicer za izpodbojno tožbo, ugotovitveno tožbo, tožbo v sporu polne jurisdikcije ter tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹ Dodatno izpodbijata tudi prostorski izvedbeni akt, ki predstavlja pravno podlago za izdajo gradbenega dovoljenja². V posameznem upravnem sporu pa se lahko uveljavlja le en zahtevek iz 33. člena ZUS-1, pri tem zahtevek po drugem odstavku tega člena zgolj subsidiarno, ob pogoju, da ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (prvi odstavek 4. člena ZUS-1). S tožbo zoper prostorski izvedbeni akt pa se začne samostojen upravni spor. Ob uveljavljanju z isto tožbo več zahtevkov, ki jih po zakonu ni mogoče kumulirati, pa je sodišče, glede na zaključni tožbeni predlog, v katerem so zahtevki iz 33. člena ZUS-1 kumulirani v razmerju podrejenosti, meritorno reševalo prvo dovoljeno tožbo, to je izpodbojno. Meritorno pa v nadaljevanju ni reševalo tožbe zoper prostorski izvedbeni akt. Tako tožbo je sicer mogoče vložiti na podlagi 58. člena ZUreP-2 po (pričetku uporabe tega zakona) 1. 6. 2018. Vendar je rok za vložitev tožbe v upravnem sporu tri mesece od uveljavitve prostorskega izvedbenega akta. Ta procesna predpostavka pa v obravnavanem primeru ni izpolnjena; Odlok SDOPN 1 je bil namreč objavljen v Uradnem listu RS z dne 16. 12. 2016 in je pričel veljati osmi dan po objavi (23. člen odloka), torej dne 24. 12. 2016. Tožba zoper ta prostorski akt, vložena 13. 6. 2018, tudi če bi jo tožnika temeljila in oblikovala po zahtevah 58. člena ZUreP-2, bi bila tako prepozna; zato sodišče tožnikov tudi ni pozivalo k popravi oziroma vložitvi samostojne tožbe. Po ZUS-1 pa tožbe zoper prostorske izvedbene akte, kot je Odlok SDOPN 1, niti ni mogoče vložiti.

11. Pred nadaljevanjem sodišče dodaja, da sta tožnika - po pravočasno, 13. 6. 2018 vloženi tožbi - nato 24. 9. 2018 vložila dopolnitev tožbe. Dopolnjujeta besedilo II. poglavja tožbe, V. poglavja tožbe, podajata obširno podrobno obrazložitev ter predlagata, da se tožbi doda novo poglavje (XXIII). Ker je rok za vložitev tožbe 30 dni od vročitve odločbe, s katero je bil postopek končan³ - ta rok pa je v obravnavanem primeru pričel teči za tožnika 25. 5. 2018 oziroma 30. 5. 2018 in se je iztekel 26. 6. 2018 oziroma 29. 6. 2018 - je dopolnitev tožbe, ki je bila vložena 24. 9. 2018, prepozna. Zato sodišče dopolnitve tožbe meritorno ni obravnavalo.

12. Pred nadaljevanjem sodišče dodaja še, da tožnika v tožbi (pod točko XII.) navajata, da sta razloge, zaradi katerih zahtevata vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja, podrobno navedla v prigrisatvi s prilogami, ki sta jo vložila pri prvostopenjskem organu, in v pritožbi zoper izpodbijani prvostopenjski sklep. Sodišču predlagata, v izogib ponavljanju že navedenega, naj v celoti upošteva besedilo prigrisatve in pritožbe ter vsa prigrisatvi priložena dokazila. Sodišče predloga tožnikov ne sprejema. Tožba je namreč samostojno pravno sredstvo⁴ s predpisano vsebino⁵, pri čemer tožnik s tožbenimi navedbami postavlja okvir sodne presoje odločitve o njegovi pravici ali pravni koristi⁶; sodišče po uradni dolžnosti pazi le na ničnost upravnega akta, v ostalem pa je vezano na trditveno podlago v tožbi, kar zadeva ugotavljanje zatrjevanih dejstev in presojo pravnih vprašanj⁷.

13. V obravnavani zadevi je sporna zavrnitev tožnikoma zahteve za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo opornega zidu na zemljiščih s parcelnimi številkami 780/11, 781/6, 781/5, 782/7 in 839/6, vse k.o. ... (vodenem na podlagi zahteve investitorja A. A.). Prvostopenjski organ je odločitev oprl na 142. člen ZUP ter 43. člen tega zakona in na zaključek, da tožnika nista izkazala pravega interesa za vstop v postopek, med drugim na podlagi presoje, da glede na oddaljenost predmetne gradnje od stanovanjske hiše tožnikov, ki je 143 m, kar ni sporno, z navedbami o vplivih vibracij in hrupa nista izkazala pravne koristi za vstop v postopek. Tožnika pa v tožbi v bistvenem zatrujeta, da ima dovolitev katerekoli gradnje v območju načrtovane gospodarske cone neposreden vpliv na njune pravne koristi, upoštevajoč oddaljenost njunih nepremičnin od obstoječe dejavnosti in te gospodarske cone, kar tako velja tudi za predmetni oporni zid. Pri tem gre za prizadetost njune pravne koristi zaradi ne vnaprej izdanega okoljevarstvenega soglasja za gospodarsko infrastrukturo na območju načrtovane gospodarske cone, (še) ne izvedenih omilitvenih ukrepov, zaradi nezakonitih sprememb prostorskega akta, ki so podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj v območju načrtovane gospodarske cone ter zaradi vplivov gradnje opornega zidu (hrup, onesnažen zrak, vibracije).

14. Po 142. členu ZUP mora oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, v svoji vlogi določno navesti, v čem je njen pravni interes, in, če je mogoče, predložiti tudi dokaze. Po 43. členu tega zakona (pa) se ima pravico udeleževati postopka kot stranski udeleženec oseba, ki izkaže pravni interes, tako da zatruje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi, to je zaradi neposrednih, na zakon ali drug predpis oprtih osebnih koristi.

15. V zvezi z vprašanjem udeležbe stranskih udeležencev v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja je podalo svoja stališča že tudi Ustavno sodišče. V odločbi U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011 je navedlo, da mora med stranskim udeležencem in upravno stvarjo, ki je predmet upravnega postopka, obstajati določeno razmerje. Materialni predpis (pa) je tisti, ki ureja to povezanost, s tem ko določa, kdo ima pravico, obveznost ali neposredno pravno korist v konkretni upravni zadevi. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja bi stranski udeleženec npr. lahko varoval svoje pravice do ustreznih odmkov načrtovane gradnje od njegovega objekta, do protihrupne zaščite, do gradnje, ki ne bo škodljivo vplivala na stabilnost njegovega objekta, do požarne varnosti, do higijenske in zdravstvene zaščite oziroma zaščite okolice.⁸ V odločbi Up-741/12 z dne 2. 7. 2015 pa je Ustavno sodišče navedlo, da je upošteven tisti pravni interes, za katerega je v konkretnem primeru ugotovljeno, da je oseben, neposreden in utemeljen v določeni pravni normi. Pravno varovan interes je podan: (1) če se nanaša na določen, omejen krog subjektov, ki se glede možne prizadetosti razlikujejo od drugih, (2) če bo interes neposredno prizadet in (3) če obstaja pravna norma, na katero lahko ti subjekti oprejo svoje predloge in zahtevke in ki jo mora pri svojem odločanju v konkretni zadevi upravni organ upoštevati. Pravni interes posameznika pa je mogoče utemeljiti tudi v okviru določene splošne pravne norme, ki zapoveduje določeno ravnanje oblastvenega organa (npr. skrb za okolje, zdravje itd.), kadar je ta norma spoznavno namenjena tudi varstvu zasebnega interesa in če je v okviru pravne norme mogoče ugotoviti upravičenje posameznika, da se njegovi zasebni interesi pri odločanju nosilcev oblasti ustrezno upoštevajo.⁹ Ker se z gradbenim dovoljenjem preverja skladnost nameravane gradnje s prostorskim aktom, z njim ni mogoče dovoliti ali določiti ničesar, za kar ni podlage v prostorskem aktu ali kar bi bilo v neskladju z njegovimi določbami; ali je v določeni normi prostorskega akta utemeljen pravni interes določene osebe, pa je odvisno od vsebine te norme, ali je varovan zgolj javni interes ali tako javni kot zasebni interes ali več zasebnih interesov.¹⁰

16. V predhodnih točkah navedenem pravnem okviru je bil torej organ dolžan preizkusiti zahtevo tožnikov za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid, ki je bil po podatkih upravnega spisa voden kot postopek za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta¹¹, in sicer kot opornega zidu, ki spada med podporne zidove iz 5. točke priloge 2 Uredbe o razvrščanju objektov glede na zahtevnost

gradnje¹². Tožnika sta vložila zahtevo z dne 25. 2. 2018 in njeno dopolnitev z dne 4. 3. 2018. Kot izhaja iz zahteve, tožnika pravni interes (obsežno) zatrjujeta s sklicevanjem na prizadetost njune pravne koristi z nezakonito umestitvijo ter gradnjo gospodarske cone v bližini njunih nepremičnin, posledično povečanimi emisijami, povečano obremenitvijo okolja itd.. Šele v dopolnitvi zahteve se omejeta na vplive gradnje opornega zidu. Pri tem izpostavita, da je potrebno upoštevati, da bo potrebno opraviti pripravljala dela, in med vplivi "posega" navajata vibracije in hrup, pri čemer naj bi bile dovoljene vrednosti vibracij presežene ter naj bi šlo glede na krajevno običajne razmere za nedopusten poseg, uporaba njunih nepremičnin pa naj bi bila zaradi hrupa in vibracij otežena čez mero. Kot pravne norme, ki varujejo njun pravni interes, navajata: 14., 15. in 72. člen Ustave, 75. člen SPZ in 2. ter 3. člen ZVO-1. Izpostavita, da bosta z gradnjo opornega zidu prizadeta, ker se ta poseg obravnava pred pridobitvijo okoljevarstvenega soglasja. Pravni interes, ki ga opirata na zatrjevanje nezakonnosti prostorskega akta, pa ostaja na ravni povzemanja stališč Ustavnega sodišča.

17. Kot že navedeno, se je organ eksplicitno opredelil do navedb, s katerima sta tožnika izkazovala prizadetost svoje pravne koristi zaradi hrupa in vibracij. Presodil je, da glede na oddaljenost gradnje opornega zidu 143 m od njune hiše ter ob po predpisih izvajani gradnji, ki se nahaja na območju predvidene večje gospodarske cone, največje dovoljene vrednosti ne bodo presežene ter da bo za posege, za katere je to potrebno, izdano okoljevarstveno dovoljenje, ki bo zajemalo tudi omilitvene ukrepe ob gradnji.

18. Kot je sodišče že povzelo, tožnika tudi v tožbi med drugim pravni interes za vstop v postopek utemeljujeta z zatrjevanjem vplivov gradnje opornega zidu, in sicer hrupa in vibracij oziroma očitata, da pri odločanju o njuni zahtevi za vstop v postopek niso bile pravilno presojene njune navedbe o zatrjevanih navedenih vplivih (kot nedovoljeno tožbeno novoto po tretjem odstavku 20. člena ZUS-1 tožnika šele v tožbi izpostavljata, da tudi onesnažen zrak vpliva na življenjske pogoje v njunem okolju). Sodišče se s tožnikoma ne strinja. Po presoji sodišča je ocena organa pravilna. Tožnika sta v zahtevi (dopolnitvi) zgolj naštevala, kakšne vrste gradbena mehanizacija naj bi bila uporabljena pri gradnji opornega zidu ter zaključevala, da bo to vir vibracij in hrupa na širšem območju ter da gre pri tem za take emisije, ki bodo otežile uporabo njunih nepremičnin čez mero. Pri tem pa so navedbe o uporabi gradbene mehanizacije podane na splošni ravni, zatrjevanja o presežnih vrednostih emisij neeksaktna in neizkazana, vse navedbe o emisijah pa tudi podane tako, da ni razvidno, da bi bila pri zatrjevanih vplivih upoštevana oddaljenost gradnje opornega zidu od nepremičnin tožnikov ter od njune stanovanjske stavbe; pri tem sodišče ne izpostavlja, da ne bi bili navedeni podatki o oddaljenosti, pač pa da je kot bistvena izostala ocena intenzitete (možnega) vpliva glede na oddaljenost. Tudi po stališčih Ustavnega sodišča pa za varovanje osebne koristi ne zadostuje, da ima podlago v kakšni pravni normi, pač pa je potrebno tudi, da je izkazana možnost neposredne prizadetosti.¹³ Ob povedanem se tožnika tako brez podlage sklicujeta na pravico do zdravega življenjskega okolja ter izvedene pravne vire.

19. Neutemeljeno po presoji sodišča tožnika pravni interes za vstop v postopek za izdajo gradbenega dovoljenja za oporni zid utemeljujeta z razlogi, ki se nanašajo na območje obstoječe dejavnosti, ki jo izvaja investitor opornega zidu, in ki se po njunem mnenju nezakonito ohranja, ter načrtovano gospodarsko cono, ob zatrjevanju, da dovolitev gradnje katerega koli objekta na zemljiščih te gospodarske cone, torej tudi predmetnega opornega zidu, pomeni začetek gradnje te gospodarske cone, ki ji nasprotujeta, ter ima neposreden učinek na uresničevanje njunih pravic ter na njune pravne koristi. Izkazovanje pravnega interesa za vstop v postopek se namreč more nanašati le na konkretno upravno stvar, v obravnavanem primeru na izdajo gradbenega dovoljenja za oporni zid.

20. Tožnika tudi ne moreta utemeljevati pravnega interesa za vstop v postopek za izdajo gradbenega dovoljenja za oporni zid z zatrjevanjem tudi v tožbi, da bi moral biti pred predmetnim postopkom voden

postopek za izdajo okoljevarstvenega soglasja za izgradnjo gospodarske infrastrukture na območju načrtovane gospodarske cone. Oporni zid je v Uredbi o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje predviden kot samostojen objekt (5. točka priloge 2). Tega dejstva ne spremeni okoliščina, da je gradnja opornega zidu predvidena znotraj območja načrtovane gospodarske cone. Da bi šlo pri gradnji tega objekta - opornega zidu - za poseg v okolje, ki bi po zakonu terjal presojo vplivov na okolje ali izdajo okoljevarstvenega soglasja, tožnika ne izkažeta. Če pa je okoljevarstveno soglasje potrebno pridobiti za drug poseg, gradnjo gospodarske javne infrastrukture na območju načrtovane gospodarske cone, kar niti ni sporno. potem je ugovor tožnikov o nepravilni presoji organov neutemeljen. Namreč tožnika zatrjevanja pravnega interesa nista vezala na postopek izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid, pač pa na postopek za izdajo okoljevarstvenega soglasja za drug poseg, pri čemer nista izkazala, da so po predpisih podani razlogi za postopek za presojo vplivov na okolje (tudi) za gradnjo opornega zidu. Na tožbeni ugovor, da tožnika izkazujeta pravni interes za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid (tudi) zaradi neizvedbe omilitvenih ukrepov, sodišče odgovarja, da so omilitveni ukrepi vezani na vplive posega na okolje. Če za gradnjo opornega zidu pričakovanih vplivov, ki bi po predpisih terjali presojo vplivov na okolje ali izdajo okoljevarstvenega soglasja, ni, potem tudi ni potrebe po omilitvenih ukrepih. Smiselno tako, da je postopek za izdajo okoljevarstvenega soglasja za gospodarsko infrastrukturo za gospodarsko cono v teku ter da bo le-to vsebovalo tudi ustrezne omilitvene ukrepe posega, pa je navedbe tožnikov v zahtevi pravilno zavrnil tudi upravni organ.

21. Tožnika v tožbi prav tako še vztrajata pri zatrjevanju, da zahtevata vstop v postopek tudi zaradi varstva svojih pravnih koristi zaradi nezakonitosti spremembe prostorskega akta, ki predstavlja pravno podlago za izdajo gradbenih dovoljenj. V zahtevi podane navedbe v tej smeri je drugostopenjski organ kratko zavrnil, smiselno s sklicevanjem, da so upravni organi na uporabo podzakonskih predpisov vezani, s čemer se sodišče strinja. V dopolnitvi zahteve pa sta se v tej zvezi tožnika omejila na sklicevanje na stališča Ustavnega sodišča, med drugim na stališči, da lahko varuje svoj pravni položaj stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in tudi v upravnem sporu z ugovori, ki se nanašajo na prostorski akt, ki je bil podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja, in da to velja tudi za nezahteven objekt. Takih ugovorov tožnikoma sodišče na načelni ravni ne odreka, vendar jih je mogoče uveljavljati le v zvezi s konkretno upravno zadevo, in ne splošno. Za obravnavani primer to pomeni, da bi se v izkazovanju pravnega interesa za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid ugovori mogli nanašati na (zatrjevane) nezakonitosti določb prostorskega akta, ki so podlaga za vodenje postopka za izdajo gradbenega dovoljenja za ta objekt in ki so namenjene tudi zaščiti zasebnega interesa, upoštevajoč pri tem tudi postopek njihovega sprejemanja ter uveljavitve. Tožnika pa k podaji takih navedb v tožbi nista pristopila na opisani način, pač pa neodmerjeno, nepregledno in brez upoštevanja razumnih meja kopičita navedbe o številnih kršitvah določb Ustave ter določb več zakonov, podzakonskih predpisov in mednarodnih pogodb pri sprejemanju relevantnega prostorskega izvedbenega akta, to je Odloka SDOPN 1. Pri tem pa se njune navedbe, s katerimi utemeljujeta pravni interes, nanašajo na določbe Odloka SDOPN 1 o umeščanju v prostor oziroma prostorski ureditvi nove gospodarske cone kot celote, in ne na določbe, ki so podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja za oporni zid in ki bi lahko predstavljale podlago za varovanje pravnega položaja tožnikov v predmetnem postopku. Pa tudi kolikor se njune navedbe mestoma sicer nanašajo na oporni zid, npr. "da gradnja tega objekta posega v njun pravno varovan položaj, ker pomeni udejanjanje nezakonitega prostorskega akta", so podane izven prej podanega stališča sodišča o tem, s kakšnimi navedbami bi tožnika mogla varovati pravni interes v konkretni upravni zadevi. Z navedbami, kot sta jih po povedanem podajala, pa tožnika pravnega interesa za vstop v postopek za izdajo gradbenega dovoljenja za oporni zid ne moreta izkazati.

22. Kolikor tožnika napadata presojo drugostopenjskega organa, da vpliva objekta - opornega zidu, ki je nezahteven objekt, ni pričakovati, kot da je dana kot vnaprejšnja ocena, sodišče odgovarja, da se z njima ne

strinja. Presoja drugostopenjskega organa je po mnenju sodišča razumeti v pomenu, da se nanaša na specifikko takega objekta, ki je že po definiciji konstrukcijsko manj zahteven, in na karakteristike podpornega zidu po Uredbi, kajti ta organ je ob tem sicer pritrdil prvostopenjskemu organu, ki navedb o zatrtjevanjih vplivih (hrup, vibracije) ni zavrnil brez ocene, vnaprej, pač pa ko jih je vsebinsko presodil. Prav tako se je drugostopenjski organ mogel sklicevati na nadzor pristojnih inšpekcij, kajti upravni organ v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja more varovati pravni interes le, kolikor obstaja pravna norma, ki jo pri odločanju v konkretni zadevi mora upoštevati, in v okviru te pravne norme.

23. Sodišče kot neutemeljen presoja tudi tožbeni ugovor, da se izpodbijanega sklepa ne da preizkusiti. V sklepu so podani bistveni razlogi za presojno, da tožnika pravnega interesa za vstop v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid nista izkazala, in to za preizkus zakonitosti odločitve zadostuje, ter prav tako za učinkovito uporabo pravnih sredstev. Ob tem ko sta tožnika prigrasitev za vstop v postopek vložila, vključno s prilogami, na 128 straneh, in ko se ta nanaša na celotno Gospodarsko cono ... (iz nje izrecno izhaja, da je namenjena uveljavljanju udeležbe v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj za objekte na območju navedene gospodarske cone) in ne zgolj na predmetno gradnjo opornega zidu (na to se naša le naknadna dopolnitev), je po presoji sodišča organ mogel preostale navedbe, poleg tistih, ki jih je izrecno navedel ter se do njih opredelil, generalno zavrniti, da se do njih kot nerelevantnih ne bo opredeljeval. Poleg tega je obrazložitev odločitve dopolnjeval drugostopenjski organ, tako podani razlogi za odločitev pa v upravno sodni praksi štejejo kot celota.

24. Pred obrazložitvijo odločitve o izpodbojni tožbi pa sodišče dodaja v zvezi z navedbami oziroma predlogi tožnikov, da želita doseči odpravo nezakonitega prostorskega akta, Odloka SDOPN 1, da naj sodišče obravnava vprašanje zakonitosti tega prostorskega akta kot predhodno vprašanje oziroma če ni pristojno, naj zadevo posreduje pristojnim organom oziroma naj sprejme pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti odloka ter naj ta odlok v delu, ki se nanaša na Gospodarsko cono ... in širitev namenske rabe v naselju ..., odpravi, kot sledi. Sodišče je v 10. točki obrazložitve te sodbe že navedlo, da tožba procesnih predpostavk za upravni spor zoper prostorski izvedbeni akt - Odlok SDOPN 1 - na podlagi 58. člena ZUreP-2 ne izpolnjuje, saj je (najmanj) prepozna, in da po določbah ZUS-1 tožba zoper prostorske izvedbene akte, kot je Odlok SDOPN 1, ni dovoljena. Sodišče pobud posameznikov za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskih aktov tudi ne posreduje Ustavnemu sodišču, saj je stvar posameznika, da se sam s pobudo obrne na Ustavno sodišče, če oziroma kadar meni, da lahko izkaže (v Zakonu o ustavnem sodišču opredeljeni) pravni interes. Vprašanje ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskega predpisa v upravnem sporu tudi ne more biti predhodno vprašanje. Lahko pa se v upravnem sporu postavi vprašanje ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskega predpisa ali njegovega dela in v tem primeru mora sodišče o ustavnosti oziroma zakonitosti podzakonskega akta presoditi ter protiustavnih ali nezakonitih določb pri sojenju ne sme uporabiti (t. i. *exceptio illegalis*). Po praksi Ustavnega sodišča pa tisti, ki uspe doseči položaj stranskega udeleženca v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in v upravnem sporu varuje svoj pravni položaj tudi z ugovori, ki se nanašajo na prostorski akt, ki je pravna podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja. Pri tem pa velja, da stranski udeleženci v upravnih postopkih nimajo enakega procesnega položaja kot stranke, saj procesne pravice lahko izvajajo le v obsegu, s katerim se zagotavlja varstvo njihovih pravnih koristi, torej omejeno¹⁴.

25. Ker je sodišče presodilo, da so tožbene navedbe neutemeljene, ugotovilo pa tudi ni kršitev, na katere je dolžno paziti po uradni dolžnosti, je (izpodbojno) tožbo zoper dokončen sklep o zavrnitvi tožnikoma pravice udeležbe v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo. Na bistvene tožbene navedbe je odgovorilo, izrecno ali v okviru razlogov sodbe, kolikor je bilo to mogoče, kajti obravnava tožbe je bila zaradi njene preobremenjenosti z vsiljenimi nerelevantnimi navedbami ter zaradi neustrezne strukturiranosti, nesistematičnosti ter pravno nepravilnega

oblikovanja težavna¹⁵.

26. Sodišče je v zadevi odločilo brez glavne obravnave, na seji. Glavna obravnava je namenjena izvajanju dokazov (drugi odstavek 51. člena ZUS-1). Tožnika v tožbi dokaznih predlogov nista podala. Poleg tega pa sta uveljavljani razlog zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja pustila v celoti neobrazloženi. Sicer pa, kot izhaja tudi iz razlogov te sodbe, tožnika pravnega interesa za udeležbo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za oporni zid nista izkazala že na trditveni ravni, torej na ravni zatrjevanja prizadetosti v osebni koristi, ki ima podlago v pravni normi, in v zvezi s čemer bi jima morala biti dana možnost, da jo v tem postopku varujeta.

27. Stroškovni zahtevek tožnikov je sodišče zavrnilo na podlagi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru, če sodišče tožbo zavrne, nosita tožeča in tožena stranka vsaka svoje stroške postopka.

28. Stroškovni zahtevek stranke z interesom A. A. pa je sodišče zavrnilo na podlagi prvega odstavka 155. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 154. člena tega zakona (prvi odstavek 22. člena ZUS-1), saj njegovi odgovori na tožbo, dopolnitev tožbe in zahtevo za izdajo začasnih odredb za odločitev sodišča niso bili pomembni, in torej ne gre za potrebne stroške.

¹ Po 33. členu ZUS-1.

² V smislu upravnega spora po 58. členu ZUreP-2.

³ Prvi odstavek 28. člena ZUS-1; ta rok pa je prekluziven, kar izhaja iz 2. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1.

⁴ ZUS-1, 26. člen

⁵ ZUS-1, 30. člen

⁶ Sodba VS RS X Ips 317/2015 z dne 18. 10. 2017

⁷ Sodba VS RS X Ips 298/2016 z dne 20. 9. 2017

⁸ 29. točka

⁹ 8. točka

¹⁰ 10. točka

¹¹ Nezahtevni objekt je v smislu točke 1.9. prvega odstavka 2. člena ZGO-1 konstrukcijsko manj zahteven objekt. Po 74.c členu ZGO-1 gradbeno dovoljenje za nezahteven objekt pristojni organ izda: (1) če so izpolnjeni pogoji, določeni v predpisu o razvrščanju objektov glede dopustne velikosti objekta, načina rabe objekta in načina gradnje objekta ter drugi pogoji za gradnjo nezahtevnih objektov, (2) če je nameravana gradnja skladna s prostorskim aktom, (3) če so pridobljena vsa predpisana soglasja in da so pridobljena vsa predpisana soglasja in (4) če ima investitor pravico graditi.

¹² Po kateri je podporni zid: konstrukcija med dvema višinama zemljišča, ki preprečuje premik (zdrs) zemljine, pri čemer znaša višinska razlika med zemljiščema do 1,5 m.

¹³ Odločba Ustavnega sodišča Up-741/12 z dne 2. 7. 2015, točka 8

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011, točka 17

¹⁵ Vložitev take tožbe meji na zlorabo procesnih pravic v smislu 11. člena ZPP.

Datum zadnje spremembe: 05.09.2019