



Številka: U-I-184/20-28

Datum: 6. 7. 2020

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA MARKA ŠORLIJA K SKLEPU ŠT. U-I-184/20 Z DNE 2. 7. 2020

1. Glasoval sem proti sprejemu pobude v obravnavo. Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča mora biti za sprejem pobude izkazan neposreden in konkreten interes. Pobudnik mora izkazati, da izpodbijani predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Hipotetičen pravni interes oziroma pravni interes, ki bo morda v prihodnosti šele nastal, ne zadostuje. Pobudnik ima glede obstoja pravnega interesa trditveno in dokazno breme.¹ V obravnavani zadevi pobudniki niso izkazali, da izpodbijani predpis neposredno učinkuje na njihov pravni položaj, vendar je Ustavno sodišče pobudo kljub temu sprejelo v obravnavo.

I.

2. Pobudniki so vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 100.d člena, 100.e, 100.f in 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju ZIUZEOP). V dopolnitvi pobude so predlagali tudi začetek postopka za oceno ustavnosti 2. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (v nadaljevanju ZIUOOPE), ki je podaljšal uporabo zgoraj navedenih določb ZIUZEOP. Pobudniki zatrjujejo, da so izpodbijane določbe ZIUZEOP in ZIUOOPE v neskladju z 2., 8., 22. in 153. členom Ustave ter 9. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04 in 11/10, MP, št. 17/04 in 1/10 – MKDIOZ, v nadaljevanju Aarhuska konvencija). Pobudniki zatrjujejo tudi, da pri sprejetju izpodbijane ureditve v ZIUZEOP v skladu s 34.a členom Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – ZVO-1) ni bila izvedena tridesetdnevna javna razprava, zato naj bi bil kršen postopek sprejetja izpodbijanega zakona. Pobudniki so predlagali, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb ZIUZEOP.

¹ Sklep št. U-I-15/00 z dne 31. 1. 2002, OdlUS XI, 74; sklep št. U-I-277/99 z dne 3. 10. 2002, OdlUS XI, 201.

II.

3. Členi 100e, 100f in 100g ZIUZEOP ne učinkujejo neposredno, kar ugotavlja tudi sklep o sprejemu. To zame ni bilo vprašljivo od samega začetka postopka pred Ustavnim sodiščem. Razlogov o tem, ki so navedeni v sklepu, zato ne gre ponavljati. Pobudniki tudi niso izkazali neposrednega učinka četrtega odstavka 100.d člena ZIUZEOP na njihov pravni položaj, vendar je večina odločila drugače.

4. Četrty odstavek 100.d člena ZIUZEOP ureja primere, ko se kljub uveljavitvi Gradbenega zakona postopek pridobitve gradbenega dovoljenja ne vodi v integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja, temveč v dveh ločenih postopkih: postopek pridobitve okoljevarstvena soglasja in postopek pridobitve gradbenega dovoljenja. Gre za dva ločena upravna postopka, v katerih se priznanje položaja morebitnih stranskih udeležencev presoja za vsak postopek posebej. Izpodbijana zakonska določba ureja položaj stranskih udeležencev v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja in določa, da stranski udeleženci izgubijo ta svoj status šele in samo takrat, ko investitor/vlagatelj zahteve za izdajo okoljevarstvena soglasja vložijo zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja v integralnem postopku.

5. Zavod LUTRA in Društvo za preučevanje rib Slovenije sta izkazala, da imata položaj stranskega udeleženca v prav takem postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, ki ga ureja četrty odstavek 100.d člena ZIUZEOP. V dopolnitvi pobude sta izrecno navedla, da (še) nista dobila nobenega procesnega dokumenta, da je v tem postopku investitor vložil zahtevo za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja. Iz navedenega izhaja, da pobudnika utemeljujeta pravni interes zgolj z možnostjo, da bo ta določba morda v prihodnosti posegla v njun pravni položaj. Pobudnika nista izkazala, da sta v pravnem položaju, ki ga ureja četrty odstavek 100.d člena ZIUZEOP. Priznan jima je položaj stranskega udeleženca v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, nista pa izkazala, da je vložena zahteva investitorja za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja. Šele takrat bi na podlagi zakona izgubila status stranskega udeleženca in šele takrat bi se tudi lahko postavilo vprašanje, ali ta določba učinkuje neposredno.

6. Izjema, ki jo je s sprejemom pobude napravilo Ustavno sodišče, je neprepričljivo obrazložena v 11. točki sklepa. V njem se zatrjuje, da do spremembe pravnega položaja pobudnikov "pride neposredno na podlagi navedenih zakonskih določb, ko se stečejo v njih navedeni pogoji". Iz tega besedila povsem jasno izhaja, da do spremembe pravnega položaja pobudnikov še ni prišlo, saj ni izkazano, da bi se "stekli pogoji" iz 2.člena ZIUOOPE v zvezi s prvim odstavkom 100.d člena ZIUZEOP. V resnici predpis ne določa pogojev, ampak ureja položaj, v katerem stranski udeleženci lahko izgubijo svoj status, ta položaj pa nastane samo, če investitor vložijo zahtevo za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja. Takšno zahtevo bo investitor morda vložil ali pa tudi ne. V slednjem primeru pobudnik ne izgubi statusa stranskega udeleženca v postopku izdaje okoljevarstvenih

soglasij. Večina ustavnih sodnikov je torej pri iskanju neposrednega učinka izpodbijanega predpisa vpregla voz pred konja.

III.

7. Pobudniki zatrjujejo, da je bil postopek priprave osnutka ZIUZEOP pri ministrstvu v neskladju z 8. členom Aarhuske konvencije in posledično tudi v neskladju z drugim odstavkom 153. člena Ustave, ker jim ni bila dana možnost sodelovanja v tem postopku. Postopek, po katerem Državni zbor sprejema zakone, je zakonodajni postopek (89. člen Ustave). Zakonodajni postopek se v skladu s prvim odstavkom 116. člena PoDZ-1 začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem. Postopek priprave osnutka zakona pri ministrstvu pa ni del postopka, po katerem je zakon sprejet. Glede na navedeno Ustavno sodišče v skladu s tretjim odstavkom 21. člena ZUstS ni pristojno presojeti morebitnih postopkovnih kršitev ministrstva pri pripravi osnutka zakona.

IV.

8. Ustavno sodišče sme do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale.

9. Izpodbijane določbe (četrti odstavek 100.d člena, 100.f in 100.g člen ZIUZEOP) začasno spreminjajo pogoje za sodelovanje nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave, v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj. Določajo strožje pogoje za pridobitev položaja stranskega udeleženca v upravnih postopkih in določajo strožje pogoje za pridobitev položaja stranke v upravnem sporu v postopkih presoje zakonitosti gradbenih dovoljenj. Omogočajo pa tudi (100.e člen ZIUZEOP) hitrejšo možnost začetka dejanske gradnje, s tem ko ne določajo suspenzivnosti pravnega sredstva.

10. Pobudniki menijo, da zmanjšanje števila nevladnih organizacij, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje v navedenih postopkih, avtomatično pomeni, da se bodo brez nadzora gradili objekti, ki bodo nedvomno povzročili škodo okolju. Nastanka škodljivih posledic, ki jih predlog za začasno zadržanje zatrjuje povsem pavšalno, ni mogoče utemeljiti z avtomatizmom. Že iz samih navedb pobudnikov, ki so sicer zelo pavšalne, izhaja, da izpodbijane določbe ne izključujejo dostopa vsem nevladnim organizacijam:

– nevladne organizacije imajo na voljo druga pravna sredstva, s katerimi lahko preprečijo nastanek potencialne škode okolju (gradnjo spornih objektov). Pobudniki lahko hkrati z

vložitvijo tožbe zoper sklep o zavrnitvi stranske udeležbe v integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja predlagajo ureditveno začasno odredbo, da se prekine postopek izdaje gradbenega dovoljenja do pravnomočnosti odločitve o stranski udeležbi. Pobudniki lahko tudi predlagajo začasno zadržanje, ko vložijo tožbo na podlagi 58. člena GZ;

– nevladne organizacije niso edini subjekti, ki imajo lahko položaj nasprotnega udeleženca v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja. To pomeni, da obstajajo tudi drugi subjekti, ki lahko uporabijo pravna sredstva in zahtevajo presojo zakonitosti gradbenega dovoljenja;

– gradbena dovoljenja izdaja ministrstvo, ki je dolžno v postopkih varovati javni interes. Izhajati iz predpostavke, da državni organi nikoli ne bodo varovali javnega interesa v postopku izdaje gradbenega dovoljenja in bo zato vsako izdano gradbeno dovoljenje in gradnja na njegovi podlagi pomenilo škodo okolju, je pretirano.

11. Vsi večji infrastrukturni projekti morajo pridobiti tudi okoljevarstveno dovoljenje (v nadaljevanju OVD). ZIUZEOP posega le v postopek izdaje gradbenih dovoljenj, ne pa v postopek izdaje OVD. Iz drugega odstavka 69. člena, tretjega odstavka 82. člena in drugega odstavka 86. člena ZVO-1 pa izhaja, da če gre za obratovanje naprave ali obrata, ki je vezano na izdajo OVD, in hkrati gre za poseg, ki zahteva tudi pridobitev gradbenega dovoljenja, mora biti pred začetkom gradnje OVD pravnomočno. Člen 100e ZIUZEOP izrecno navede, da ne glede na 4. člen GZ lahko investitor začne na lastno odgovornost z gradnjo z dnem dokončnosti gradbenega dovoljenja. To pa pomeni, da ZIUZEOP ni izključil zgoraj navedenih določb ZVO-1. Na podlagi 100.e člena ZIUZEOP ni dopustna gradnja vseh objektov že s samo dokončnostjo gradbenega dovoljenja, temveč mora investitor, tam kjer potrebuje tudi OVD, počakati na pravnomočnost OVD. Člena 100f in 100g ZIUZEOP pa spreminjata pogoje za stransko udeležbo nevladnih organizacij zgolj v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj. To pomeni, da so pogoji za priznanje stranske udeležbe nevladnim organizacijam v postopkih izdaje OVD ostali nespremenjeni. Pobudniki bodo torej pod enakimi pogoji kot pred uveljavitvijo ZIUZEOP in ZIUOOPE lahko v postopkih izdaje OVD pridobili stransko udeležbo.

V.

12. Pogoji za sprejem pobude (še) niso bili izpolnjeni, prav tako tudi ne za začasno zadržanje. Pobudo bi bilo treba zavreči.

Marko Šorli, l.r.
Sodnik

RS
US