



Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Pravne možnosti MOPE v zadevi »Kanal C0«

Pravno mnenje

(ključne vsebinske točke in vprašanja)

Naročnik: Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo

Izvajalci: Prof. dr. Vesna Rijavec, prof. dr. Tomaž Keresteš, prof. dr. Tjaša Ivanc, prof. dr. Dario Đerđa, Domen Neffat LL.M. (Heidelberg), as. Rok Dacar

Julij 2023

KAZALO VSEBINE:

1. UVODNA IZJAVA	4
2. POVZETEK STANJA ZADEVE	4
3. VPRAŠANJA.....	7
4. PREGLEDANA DOKUMENTACIJA ZADEVE.....	8
5. ODGOVORI	10
5.1. Ali je kineta »poseg« oz. »sprememba posega« v okolje?	10
5.1.1. ZVO-1 in ZVO-2	10
5.1.2. Upoštevanje podzakonskega predpisa - Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje	11
5.1.3. Upoštevanje Direktive 2011/92/EU, z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje	13
5.1.4. Praksa Sodišča EU.....	14
5.1.5. Vmesni sklep	16
5.1.6. Presoja posega z vidika gradbene zakonodaje	16
5.1.7. Analogija pri določanju kriterijev za OVS	19
5.1.8. Vrhovno sodišče RS	19
5.2. Integralni postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja	20
5.3. Postopki PVO	23
5.4. Vmesni sklep	24
5.5. Kakšna je vezanost na sklep ARSO 2020?.....	26
5.5.1. Uvod	26
5.5.2. V razmerju do postopka za PVO in OVS sklep ARSO ni predhodno vprašanje	27
5.6. Ali je mogoče Sklep ARSO 2020 odpraviti z izrednimi pravnimi sredstvi in če da, s katerimi?	27
5.6.1. Uvod	27
5.6.2. Obnova postopka	28

5.6.3.	Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom	29
5.6.4.	Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.....	29
5.6.5.	Izredna razveljavitev.....	30
5.6.6.	Ničnost odločbe.....	31
5.7.	Postopek z vlogo Mestne občine Ljubljana za pridobitev okoljevarstvenega soglasja	32
5.7.1.	Zavrženje zahteve oziroma vloge	32
5.7.2.	Druge možne odločitve	36
5.7.3.	Pravna sredstva proti odločbi MOPE v postopku PVO in OVS.....	39
5.8.	Narava in pomen mnenj mnenjedajalcev.....	39
5.9.	Uporabno dovoljenje	40
5.10.	Možnost posegov za nazaj	40
5.11.	Pravica do pitne vode	40
6.	SKLEP.....	41
7.	UPORABLJENA LITERATURA	46

1. Uvodna izjava

Mnenje so izdelali sodelavci Pravne fakultete Univerze v Mariboru ob sodelovanju profesorja s Pravne fakultete, Univerze v Rijeki. Pravno mnenje temelji na navedenih dokumentih in podatkih, ki jih ti dokumenti vsebujejo. Mnenje predstavlja osebno strokovno stališče avtorjev in je pripravljeno na podlagi najboljšega znanja in analizi strokovne literature na obvarovanem področju ter po skrbni presoji obravnavanih vprašanj. Kljub temu avtorji ne jamčijo, niti ne dajejo nikakršnih zagotovil, da organi (zlasti sodišča), ki bi presojali zadevo, ne bi mogli odločiti drugače. Pravno mnenje temelji na predpostavki pravilnosti dejanskega stanja, kot je izkazano v predloženih dokumentih. Avtorji za izdelavo analize niso pridobili drugega gradiva, razen v mnenju navedenih relevantnih pravnih virov in strokovne literature.

Če zakon ne določa drugače, je mnenje pripravljeno izključno naročniku v pomoč za njegove namene skladno s pogodbo med naročnikom in izvajalcem. Mnenja ni dovoljeno citirati ali se nanj sklicevati oz. ga uporabljati za kakršnekoli druge namene, razen tistih, ki so bili dogovorjeni, brez pisnega dovoljenja PF UM.

2. Povzetek stanja zadeve

Predmet naročila je analiza pravnega stanja v postopku presoje vplivov na okolje, ki ga ministrstvo vodi pod številko zadeve 35428-6/2021-2550 z ozirom na Sklep ARSO v predhodnem postopku z dne 28. 9. 2020, vodenem pod številko zadeve 35405-515/2019-25 (skupaj z zadevama 35415-33/2020-4 in 35415-36/2020-4) in analizo pravnih možnosti ministrstva v okviru postopka presoje vplivov na okolje.

Celotna trasa izgradnje povezovalnega kanala CO v Mestni občini Ljubljana kot poseg je bila predmet dveh predhodnih postopkov, v katerih je ARSO odločila, da ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje (PVO) in pridobiti okoljevarstvenega soglasja (OVS) (sklep ARSO 2015 z dne 25. 9. 2015 in sklep ARSO 2016 z dne 28. 1. 2016, v nad. samo sklep ARSO 2015 in sklep ARSO 2016). Odločitev je bila oprta na vsa takrat zahtevana soglasja pristojnih mnenjedajalcev.

Investitor je sukcesivno za posamezne odseke, kakor je pridobival zemljišča, zaprosil za izdajo gradbenih dovoljenj. Po navedbah naročnika gradbena dovoljenja pokrivajo celotno traso tudi sporni del odsek med revizijskimi jaški 142-166. V razpoložljivi dokumentaciji so:

1. gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35; u.p. MZIP-UE0002-P2 z dne 12.03.2014;
odločba z dne 06.07.2016 o spremembi gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12.03.2014;
2. gradbeno dovoljenje št. 351-204/2016-38; u.p. MOP-UE0002-P2 z dne 29. 11. 2016;
3. gradbeno dovoljenje št. 351-1140/2018-7; u.p. MOP-UE0002-P2 z dne 09. 08. 2018;
4. gradbeno dovoljenje št. 351-2786/2018-9; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 01. 2019;
5. gradbeno dovoljenje št. 351-91/2019-60; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 05. 11. 2020;

6. gradbeno dovoljenje št. 351-1714/2019-7; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 09. 2019;

7. gradbeno dovoljenje št. 351-2737/2020-6; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 01. 2021;

dve odločbi z dne 20.04.2017 o spremembi gradbenega dovoljenja št. 351-2706/2010 z dne 14. 6. 2011 (tega gradbeno dovoljenje ni v dokumentaciji).

Razpoložljivih gradbenih dovoljenj je torej skupno 7, osmo gradbeno dovoljenje z dne 14. 6. 2011, je omenjeno, vendar ga ni v dokumentaciji.

Ob pregledu vseh parcel, za katere so bila izdana razpoložljiva gradbena dovoljenja, ter pregledu seznama vseh parcel, ki so v postopku navedene kot parcele, po katerih poteka trasa kanala C0, je bilo mogoče ugotoviti, da so vse parcele na trasi, po kateri je predvidena AB kineta, pokrite z gradbenimi dovoljenji (odsek 142-166). Med preostalimi parcelami, po katerih teče preostanek kanala C0, pa je nekaj parcel, ki jih v razpoložljivih gradbenih dovoljenjih ni bilo mogoče najti. Morda gre za parcele, za katere je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje iz leta 2011, s katerim ne razpolagamo, ali pa je morda prišlo do naknadne parcelacije ali podobnega postopka, zaradi česar se parcelne številke več ne ujemajo.

Glede parcele št. 2161, k.o. Ježica je bilo v oddaji Tarča izpostavljeno, da naj MOL ne bi imela gradbenega dovoljenja. Poudariti gre, da je to pomota, saj te parcele ni med parcelami, po kateri naj bi sploh potekal kanal C0 (vsaj glede na podatke iz PVO). Poteka pa kanal čez parcelo 2162, k.o. Ježica, za kar je bilo tudi pridobljeno gradbeno dovoljenje.

Začetek zapletov

Zapletlo se je pri gradbenem dovoljenju za sedmi del trase (gre za 7. gradbeno dovoljenje št. 351-2737/2020-6; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 01. 2021), ki je očitno bilo pridobljeno le za eno parcelo, in sicer parcelo št. 1854, k.o. Ježica. Ob vpogledu v GURS je mogoče ugotoviti, da gre za zelo dolgo in ozko parcelo, ki jo kanal preči pravokotno, zato je tudi navedena dolžina kanala na tej parceli le 6 m (verjetno kolikor znaša širina te parcele). Gradbeno dovoljenje vgradnje kinete sicer ne omenja, vendar iz razveljavljene odločbe o izreku tega dovoljenja za nično sledi, da naj bi bilo to dovoljenje izdano za izgradnjo kanala s kineto.

Ostale parcele tega odseka med revizijskima jaškoma 142-166 pa so zajete v preostalih gradbenih dovoljenjih, ki niso bila izpodbijana.

Nov predhodni postopek

V letu 2020 je bil v novem predhodnem postopku izdan sklep ARSO, da je PVO za odsek od revizijskega jaška (RJ) 142 do RJ 166 potreben, z dne 28. 9. 2020, s katerim je bila nosilcu posega (MOL) naložena izvedba PVO in pridobitev OVS in se nanaša na poseg: »**vgradnja povezovalnega kanala C0 z dodajanjem armiranobetonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m, nosilke nameravanega posega Mestni občini Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana, na zemljiščih v k.o. 1753 Vižmarje s parcelnimi št. 1801/1, 350 in v k.o. 1734 Ježica s parcelnimi št. 2162, 2340, 1860, 1859, 1858, 1857, 1856, 1855, 1854, 2341, 1618, 1619, 1620, 1621, 1622 in 2343**», (v nadaljevanju **sklep ARSO 2020**).

Ta sklep enako kot sklep ARSO 2016 opredeljuje poseg kot vgradnjo kanalizacije, razlika je le, da omenja dodajanje armirano-betonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m. Celoten kanal C0 je bil v predhodnem postopku že preverjen, tako da se glede na sklep ARSO 2020 predmet spreminja le v navedenem delu. To pa po mnenju investitorja ne bi smelo biti problematično, češ da dodatna kineta predstavlja le dopustno manjše odstopanje, zaradi česar niti gradbenega dovoljenja ni treba spreminjati. Investitor je namreč pred končnim sprejetjem odločitve glede vgradnje AB kinete pri Inštitutu za javno upravo naročil izdelavo preliminarne pravnega mnenja glede pravnega vidika, ali je po določbah **tedaj veljavnega Gradbenega zakona** (v nadaljevanju: »GZ«) gradnja povezovalnega kanala C0 po projektu za izvedbo (PZI) skladna z izdanimi gradbenimi dovoljenji in ali AB kineta predstavlja sestavni del PZI projekta v smislu 66. člena GZ-1. Dobil je odgovor, da dodajanje AB kinete ne predstavlja takšnega posega, zaradi katerega bi bilo treba ustrezno spremeniti tudi gradbeno dovoljenje. Zato je dela izvajal ne da bi pridobil dodatno gradbeno dovoljenje oziroma brez spremembe obstoječih gradbenih dovoljenj. Po mnenju investitorja betonska varovalna kineta, v katero naj bi se položilo del cevovoda za odpadno komunalno vodo, ne predstavlja spremembe posega niti po Uredbi o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 51/14, 57/15, 26/17, v nadaljevanju **Uredba PVO**) niti po Uredbi Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 51 14, 57/15, 26/17, 105/20, v nadaljevanju **Uredba PVO 1**).

Kljub temu je ARSO tekom izvedbe posega (za del trase, za katero je predhodno že bil izdan njegov sklep št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 1. 2016 s pozivom št. 35405-515/2019-8 z dne 17. 1. 2020 zahteval vložitev nove vloge za predhodni postopek tudi za že obravnavani del kanala, za katerega je že bil izveden predhodni postopek in izdan pravnomočni sklep.

ARSO je utemeljeval svojo zahtevo z oceno, da **gre za spremembo posega**, ki se že izvaja na podlagi pravnomočnega sklepa iz prejšnjega predhodnega postopka.

Na podlagi tega poziva je vlogo za predhodni postopek MOL vložila v času veljavnosti Uredbe, ARSO pa je predhodni postopek končal v času veljavnosti Uredbe 1 in izdal **sklep 2020**. Na njegovi podlagi je bil nato sprožen še postopek za PVO in OVS. MOP je v postopku pozvalo MOL na dopolnitev dane vloge. V roku je kratka dopolnitev prispela. Postopek je torej v teku in morale bi biti sprejete odločitve.

Postopek za razglasitev ničnosti gradbenega dovoljenja

Po izdaji sklepa ARSO 2020 je MOP od UE zahtevalo, da mu pošlje gradbeno dovoljenje, z dne 18.1.2021 na zemljišču v k.o. 1737 Ježica parc. 1854 (7.del), ki ga je UE poslala dne 27.9.2021 skupaj z dokumenti, ki se tičejo konkretne upravne zadeve. MOP je z odločbo z dne 28.9.2021 najprej to gradbeno dovoljenje po 5. odst. 50. čl. GZ v povezavi s 6. točko 1. odst. 279. čl. ZUP izreklo za nično. Obrazložilo je, da Gradbeni zakon v prvem odstavku 50. člena določa, da kadar je objekt, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja, objekt z vplivi na okolje, se postopek izdaje gradbenega dovoljenja in postopek presoje vpliva na okolje iz zakona, ki ureja varstvo okolja, združita v integralni postopek. Pri tem se je sklicevalo na nov GZ, ki predvideva integralni postopek. Predhodni ZGO-1, veljaven v času izdaje gradbenega dovoljenja integralnega postopka oziroma integralnega gradbenega dovoljenja ni urejal.

Upravno sodišče je v upravnem sporu odločbo Ministrstva za okolje in prostor št. 35100 --739/ 20 21-2550 -9 z dne 28. 9. 2021 razveljavilo in vrnilo v ponovni postopek. Naj ne bi bilo razjasnjeno, ali je bilo gradbeno dovoljenje z dne 18. 1. 2021, izdano za objekt z vplivi na okolje. Po mnenju sodišča ni

bistveno, ali gradbeno dovoljenje z dne 18.1.2021 vsebuje tudi kineto, temveč ali je izdano za poseg v okolje, za katerega je s sklepom ARSO/2020 predpisano, da je zanj treba izvesti presojo vplivov na okolje. Te pravno odločilne okoliščine pa toženka v izpodbijani odločbi ni obrazložila. Ni namreč navedla razlogov za ugotovitev, da je nameravani poseg v okolje, za katerega je izdano navedeno gradbeno dovoljenje, enak posegu v okolje, na katerega se nanaša sklep ARSO/2020. Ker torej toženka ni navedla razlogov za navedeno pravno odločilno ugotovitev, sodišče njene pravilnosti niti nezakonnosti izpodbijane odločbe ni moglo preizkusiti.

Postopek za izrek ničnosti se ni ponovno izvedel, ker ga je MOP s sklepom 14.7.2022 ustavilo. Zato je tudi gradbeno dovoljenje iz 2021 pravnomočno.

Glede sklepa ARSO 2020

Po drugi strani pa je MOL za sklep ARSO iz 2020 predlagala, da ga MOP odpravi po nadzorstveni pravici, čemur ni bilo ugodeno (odločba 11.7.22). MOP je pobudo zavrnil, češ da ni bil kršen noben materialni predpis. Obrazložilo je, da se MOL ne more uspešno sklicevati na definicijo spremembe posega po Uredbi 1, po kateri se za spremembo posega v okolje šteje tista sprememba posega, ki je bil v skladu s predpisi dovoljen, se izvaja ali je že izveden, in vpliva na bistvene lastnosti posega v okolje tako, da se njegovi vplivi na okolje pomembno povečajo oziroma se pomembno povečanje njegovih vplivov na okolje zaradi spremembe lahko pričakuje (6. tč. 1.a člen). Ta definicija je namenjena odgovoru na vprašanje, ali je oziroma ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, ne pa, ali gre za isto upravno zadevo po ZUP. MOL je proti tej odločbi vložila tožbo v upravnem sporu, o kateri sodišče še ni odločilo.

3. Vprašanja

Kakšne so možne rešitve upravnega spora glede predhodnega postopka in možne rešitve postopka izdaje okoljevarstvenega soglasja ter različnih tveganj (tožbe) v posamezni varianti?

Ali je dodajanje armirano-betonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m glede na definicijo v veljavnem pravu (EU pravo, nacionalno pravo) poseg, za katerega je presoja vplivov na okolje potrebna?

Kineta ni poseg, ki bi zahteval spremembo gradbenega dovoljenja. Ali so kakšni pomisleki glede tega stališča?

Ali pravnomočnost gradbenega dovoljenja sanira pomanjkljivosti tudi glede potrebnih soglasij. Gradbenih dovoljenj ni mogoče odpraviti z izrednimi pravnimi sredstvi, ker so vsi roki mimo. Ali so kakšni pomisleki glede tega stališča?

Za gradbeno dovoljenje na spornem odseku ni bil potreben integralni postopek? Ali so kakšni pomisleki glede tega stališča?

Kakšne so pravne možnosti za izgradnjo kanala C0 (glede na že izdana gradbena dovoljenja) in za pridobitev uporabnega dovoljenja in delovanje objekta?

Kakšne ovire bi se lahko pojavile pri izdaji uporabnega dovoljenja, če je vse izdelano v skladu z gradbenimi dovoljenji in se šteje, da kineta ni odstopanje?

Ali je mogoče Sklep ARSO 2020 odpraviti z izrednimi pravnimi sredstvi in če da, s katerimi?

Ali je pod kakšnimi pogoji mogoče ponovno presoati posege tudi v drugih odsekih?

Vprašanje udeležbe drugih stranskih udeležencev.

4. Pregledana dokumentacija zadeve

Za namen priprave pravnega mnenja smo od naročnika prejeli in pregledali naslednjo dokumentacijo:

- Dopis Mestne občine Ljubljana št. LN 430-1462/2013-395 z dne 11. 04. 2023 (zadeva: MOL: Povezovalni kanal C0);
- gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35; u.p. MZIP-UE0002-P2 z dne 12.03.2014;
- gradbeno dovoljenje št. 351-968/2016-8; u.p. MOP-UE0002-P2 z dne 06. 07. 2016;
- gradbeno dovoljenje št. 351-204/2016-38; u.p. MOP-UE0002-P2 z dne 29. 11. 2016;
- gradbeno dovoljenje št. 351-1140/2018-7; u.p. MOP-UE0002-P2 z dne 09. 08. 2018;
- gradbeno dovoljenje št. 351-2786/2018-9; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 01. 2019;
- gradbeno dovoljenje št. 351-91/2019-60; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 05. 11. 2020;
- gradbeno dovoljenje št. 351-1714/2019-7; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 09. 2019;
- gradbeno dovoljenje št. 351-2737/2020-6; u.p. MOP-UE0052-P2 z dne 18. 01. 2021;
- Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka št. 06122-2489/2019-48, z dne 20. 04. 2022;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-5 z dne 24. 09. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-12, z dne 11. 11. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-20, z dne 21. 11. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-21, z dne 21. 11. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-33, z dne 09. 12. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-38, z dne 19. 12. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-41, z dne 03. 08. 2020;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-2489/2019-47, z dne 25. 03. 2022;
- Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka št. 06122-1768/2019-13, z dne 03. 09. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-1768/2019-1, z dne 01. 07. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-1768/2019-12, z dne 03. 09. 2019;
- Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka št. 06122-3498/2018-13, z dne 06. 03. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018, z dne 12. 10. 2018;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018-1, z dne 30. 10. 2018;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018-6, z dne 29. 11. 2018;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018-8, z dne 08. 01. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018-11, z dne 11. 02. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018-12, z dne 22. 02. 2019;
- Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka št. 06122-3746/2018-9, z dne 21. 06. 2019;
- Zapisnik o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3746/2018-1, z dne 08. 10. 2018.
- Potrditev pravnomočnosti odločbe št. 021-4/2021-1322 (UE Ljubljana) z dne 13. 12. 2021;
- Odločba UE Ljubljana o spremembi gradbenega dovoljenja št. 351-562/2017-5; u.p. MOP-UE0003-P2 z dne 20. 04. 2017;

- Sklep Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35405-515/2019-25, 35415-33/2020-4, 35415-36/2020-4 z dne 28. 09. 2020;
- Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 35409-91/2008, 345-09-230/2005 z dne 30. 06. 2010;
- Sklep Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35405-31/2015-4 z dne 25. 09. 2015;
- Sklep Agencije Republike Slovenije št. za okolje 35405-28/2016-2 z dne 28. 01. 2016;
- Program zaščite podzemne vode v času gradnje povezovalnega cevovoda C0 z dne 15. 01. 2018;
- Geokemične preiskave vzdolž trase kanalizacije - Priloga k poročilu z dne 08. 01. 2018;
- Opredelitev variant polaganja cevovoda št. 50-2033-00-201/Š, december 2018;
- Hidrogeološko mnenje glede opredelitve variant polaganja cevovoda, ki jih je priložil projektant, december 2018;
- Dokumentacijo za PZI;
- Preliminarno mnenje o nekaterih pravnih vprašanjih skladnosti gradnje povezovalnega kanala C0 z dodano armiranobetonsko kineto z gradbenim dovoljenjem z dne 02. 02. 2022 (Inštitut za javno upravo);
- Mnenje Ministrstva za okolje in prostor o vplivu gradnje na vodni režim in stanje voda št. 35508-2388/2019-2 z dne 31. 05. 2019;
- Mnenje ELES d.o.o. na gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 v MOL - dopolnjen PZI, manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja št. S19-066/594/rk z dne 20. 06. 2019;
- Mnenje Zavoda za gozdove Slovenije, Območna enota Ljubljana št. 3407-35/2013-11 z dne 10. 07. 2019;
- Mnenje k projektnim rešitvam (Plinovodi d.o.o.) št. S19-316/P-MP/ŠK z dne 29. 07. 2019;
- Kulturnovarstveno mnenje št. 35102-0126/2013-22 z dne 21. 06. 2019;
- Strokovno mnenje po četrtem odstavku 51.a člena ZVO-1 v okviru izvedbe predhodnega postopka - vgradnja povezovalnega kanala C0 z dodajanjem armiranobetonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2128,95 m št. 3-II-311/2-O-20/AG z dne 13. 04. 2020;
- Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 35100-739/2021-2550-9 z dne 28. 09. 2021;
- Sodba Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1646/2021-29 z dne 09. 06. 2022;
- Sklep Ministrstva za okolje in prostor o ustavitvi postopka št. 35100-739/2021-2550-23 z dne 14. 07. 2022
- Poročilo o vplivih na okolje za kanal C0 v Mestni občini Ljubljana z dne 30. 11. 2020 s prilogami; Dodatek za presojo sprejemljivosti k poročilu o vplivih na okolje za kanal C0 v Mestni občini Ljubljana z dne 30. 11. 2020 s prilogami.

5. Odgovori

5.1. Ali je kineta »poseg« oz. »sprememba posega« v okolje?

Pri presoji pravnih možnosti glede zadeve »Kanal C0« je prvo vprašanje, ali je dodajanje AB kinete na izpostavljenem odseku treba opredeliti kot »poseg« oziroma »spremembo posega« v smislu veljavne okoljevarstvene zakonodaje in relevantne sodne prakse.

5.1.1. ZVO-1 in ZVO-2

V času začetka odprtega postopka izdaje okoljevarstvenega soglasja (OVS) je bil v veljavi še prejšnji okoljevarstveni zakon, tj. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Prehodne določbe ZVO-2 glede uporabe prejšnjega zakona določajo, da se postopki za izdajo okoljevarstvenega soglasja ali njegove spremembe, začeti na podlagi 57. člena in 61.a člena ZVO-1, končajo po določbah ZVO-1 (303. člen ZVO-2), zaradi česar so v predmetni zadevi bistvene definicije, ki jih določa **ZVO-1**.

Sicer pa je ob primerjavi pojma »**poseg v okolje**« in »**tveganje za okolje**« mogoče ugotoviti, da se definiciji po ZVO-1 in ZVO-2 bistveno ne razlikujeta. ZVO-1 pojem **poseg v okolje** definira kot »*vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo.*«. Če primerjamo z definicijo iz ZVO-2, je definicija ZVO-1 v prvem delu povsem enaka, v drugem delu pa le nekoliko manj natančna pri naštevanju, na kaj se poseg v okolje (zlasti) nanaša. Tudi ZVO-1 torej, enako kot ZVO-2, pri opredelitvi posega predpostavlja, da mora poseg v določeni meri (vsaj potencialno - uporabljena je besedna zveza "lahko vpliva na okolje...") negativno vplivati na okolje, in sicer tako na človeka kot na druge organizme v naravi. Pojem **tveganje za okolje** je opredeljen kot »*verjetnost, da bo nek poseg v okolje posredno ali neposredno v določenih okoliščinah ali v določenem času škodoval okolju ali življenju ali zdravju ljudi*«, torej povsem enako, kot je ta pojem opredeljen v aktualnem zakonu. Za razliko od ZVO-2 pa ZVO-1 ne ponuja izrecne definicije pojma bistvena lastnost posega v okolje, kar pomeni, da je bila ta definicija šele kasneje umeščena v uvodne določbe. Kljub temu pa tudi iz razlage določb ZVO-1 nedvoumno sledi, da se ureditev nanaša le na posege, ki so lahko škodljivi za okolje in zdravje. ZVO-2 je to le še dodatno pojasnil.

V konkretnem primeru se, kot že rečeno, uporabi ZVO-1. Sicer pa ZVO-2 enako, le podrobneje določa, da so varovalni mehanizmi namenjeni posegom, ki so tvegani za okolje **v negativnem smislu**. V 3. členu ZVO-2 med definicijami izrazov, ki se uporabljajo v zakonu, definira **poseg v okolje** iz 4. točke prvega odstavka tega člena. Skladno z njo je poseg v okolje »*vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov, in se nanaša zlasti na onesnaževanje okolja, emisije v okolje, rabo naravnih dobrin, povzročanje tveganja za okolje, med drugim z gradnjo in uporabo objektov, opravljanjem proizvodnih in drugih dejavnosti, dajanje proizvodov na trg in njihovo potrošnjo ter ravnanjem z odpadki.*«

Iz obeh definicij izhaja, da poseg v okolje ni že vsaka sprememba v dejanskem stanju (naravi), temveč le takšno ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko potencialno povzroči škodo človeku in drugim

živečim organizmom. *A contrario* to pomeni, da če sprememba niti potencialno ne ogroža zdravja in življenja ljudi in drugih organizmov in je torej z vidika varstva okolja varna oziroma so njeni vplivi zanemarljivi, ne more iti za poseg v okolje v smislu 3. člena ZVO-2. V nadaljevanju definicije je z namenom dodatnega pojasnila zakonodajalec tudi primeroma naštel možne vire za nastanek škode, in sicer je pojasnjeno, da gre za ravnanje ali opustitev ravnanja, ki nastane zlasti zaradi onesnaževanja okolja, emisij v okolje, rabe naravnih dobrih in podobno. Potencialna povzročitev škode za človeka in druge organizme je torej predpostavka, brez katere o posegu v okolje ni mogoče govoriti.

Da je potencialna povzročitev škode bistvena, posredno potrjujeta tudi dve podtočki 4. točke prvega odstavka 3. člena ZVO-2, in sicer je v točki 4.6 **tveganje za okolje** definirano kot »*verjetnost, da bo nek poseg v okolje posredno ali neposredno v določenih okoliščinah ali v določenem času škodoval okolju ali življenju ali zdravju ljudi*«, v točki 4.11 pa je **bistvena lastnost posega v okolje** opredeljena kot »*tista lastnost, zaradi katere ima lahko poseg v okolje pomembne vplive na okolje oziroma se pomembni vplivi na okolje lahko pričakujejo, in se izraža zlasti z njegovo zmogljivostjo*«. Tudi te definicije nakazujejo, da mora biti poseg tak, da okolju škoduje in nanj tudi pomembno (v veliki meri) vpliva.

Nadalje je v zakonu v poglavju »IV. POSEGI V OKOLJE« v prvem odstavku 88. člena ZVO-2 določeno, da je treba izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje ministrstva »če poseg pomembno vpliva na okolje«. Ne gre za vsak vpliv, temveč za **vpliv pomembne intenzitete**. Tudi ta člen predvideva izvedbo presoje vplivov na okolje ter pridobivanje okoljevarstvenega soglasja le za posege, ki pomembno vplivajo na okolje. Za človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki se sicer odraža kot določena sprememba, **a na okolje nima bistvenega ogrožajočega vpliva**, izvedba PVO in pridobitev okoljevarstvenega soglasja skladno s tem členom nista potrebna.

Podobno je v tretjem odstavku 89. člena ZVO-2 izrecno določeno, da se predhodni postopek po 90. členu ZVO-2, v okviru katerega ministrstvo ugotovi, ali je presoja vplivov obvezna tudi za te posege, izvede le »za določene vrste posegov v okolje, pri katerih se zaradi značilnosti nameravanega posega ali njegove lokacije lahko pričakujejo pomembni škodljivi vplivi na okolje«. Če takšnih pomembnih škodljivih vplivov ni mogoče pričakovati, odpade hkrati tudi obveznost izvedbe predhodnega postopka po 90. členu ZVO-2.

5.1.2. Upoštevanje podzakonskega predpisa - Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje

Leta 2014 je bila na podlagi takratnega ZVO-1 sprejeta *Uredba PVO*, ki je bila spremenjena v letu 2020 (Uradni list RS, št. 105/20 z dne 27. 7. 2020) – Uredba PVO 1.

Tako pri definiciji posega, za katerega se izvede predhodni postopek, kot pri definiciji spremembe posega opazimo, da tudi Uredba PVO oba izraza veže na situacije, ko so vplivi na okolje **pomembni (znatni)** oziroma se ti **pomembno (znatno) povečajo**. Posegi z vplivi, ki niso pomembni oziroma ki vpliva ne pomembno povečajo, v smislu te uredbe niso pravno upoštevni.

Uredba PVO vsebuje dve prilogi, in sicer Prilogo 1, ki za posamezno vrsto posegov v okolje opredeljuje, ali je treba opraviti PVO ali pa je dovolj, da se izvede predhodni postopek, ter Prilogo 2, ki podrobneje določa merila, s katerimi se določi, ali je za posege v okolje iz Priloge 1 treba opraviti presojo vplivov na okolje.

Ob pregledu **Priloge 1** je mogoče ugotoviti, da postavitve armiranobetonske kinete okoli kanalizacijske cevi ni mogoče uvrstiti pod nobenega izmed posegov, ki so v njej taksativno navedeni. Ukrep, ki se sicer vsebinsko najbolj približa postavitvi kinete okoli kanalizacijske cevi, je naveden pod oznako E.I.11. Gre za ukrep izgradnje objekta za zbiranje in odvajanje odpadnih voda, skupaj z industrijskimi odpadnimi vodami ali padavinski vodami (kanalizacija), razen priključkov, če je skupna dolžina vodov 15.000 m ali več, ali če je dolžina vodov na območjih s posebnim statusom 2.000 m ali več. To je tudi ukrep, na katerega se sklicuje Sklep ARSO z dne 28. 9. 2020. Vendar pa je na tem mestu pomembno poudariti, **da postavitve kinete okoli kanalizacijske cevi nikakor ni mogoče enačiti s posegom izgradnje same kanalizacije, opredeljenim pod oznako E.I.11.** Postavitev kinete je namreč le dodaten ukrep oziroma ena izmed več možnih tehničnih rešitev, ki kanalizacijski sistem **zgolj varnostno nadgrajuje oziroma izboljšuje**. Trasa ali obseg samega kanalizacijskega kanala oz. intenzivnosti samega posega izgradnje kanalizacije (npr. zlasti zmogljivost, lokacija idr., kar je bilo vse že preverjeno v predhodnih postopkih, katerih rezultat sta bila sklep ARSO 2015 in sklep ARSO 2016), ki jo ta predstavlja za okolje, pa pri tem ostajata povsem nespremenjeni.

Tudi sicer je iz opisov posegov, za katere Uredba PVO določa, da je treba **izvesti predhodni postopek, razvidno, da po svoji intenziteti bistveno presegajo ukrep**, ki bi ga predstavljala postavitev kinete, saj je predhodni postopek npr. predviden v primeru postavitve objektov za intenzivno rejo 1500 do 3000 prašičev pitancev, postavitve rudarske infrastrukture, pridobivanja določenih mineralnih surovin, livarn za železne zlitine z zmogljivostjo od 2 do 20 ton na dan, ladjedelnic in naprav za izdelavo drugih plovil dolžine najmanj 50 m, industrijskih naprav za briketiranje premoga ali lignita, globinskega vrtanja za skladiščenje jedrskih odpadkov, geotermalnega vrtanja, industrijskih čistilnih naprav z zmogljivostjo čiščenja najmanj 500 m² odpadnih voda na dan, gradnje avtocestnega priključka, izgradnje športne dvorane do 1000 obiskovalcev in podobno. Postavitev kinete okoli že »odobrene« kanalizacijske cevi že *prima facie* ne dosega intenzivnosti naštetih posegov, kar še dodatno utemeljuje zaključek, da ne gre za poseg, zaradi katerega bi bilo treba izvesti predhodni postopek.

Nadalje **Priloga 2** Uredbe PVO ureja merila, s katerimi se določi, ali je za posamezne posege v okolje treba opraviti presojo vplivov na okolje. V 1. točki te priloge je navedeno, da je treba značilnosti posega obravnavati zlasti glede na:

- a) velikost in zasnovo celotnega posega;
- b) skupni učinek z drugimi obstoječimi oziroma dovoljenimi posegi;
- c) uporabo naravnih virov, zlasti tal, prsti, vode in biotske raznovrstnosti;
- č) nastajanje odpadkov;
- d) emisije onesnaževal ter druge motnje zdravja, počutja ali kakovosti življenja (npr. sevanja, vibracije, smrad, hrup, toplota, svetloba);
- e) tveganje povzročitve večjih nesreč po predpisih, ki urejajo varstvo okolja, in naravnih nesreč, tudi tistih, ki so v skladu z znanstvenimi spoznanji lahko posledica podnebnih sprememb;
- f) tveganje za zdravje ljudi (npr. zaradi okužbe vode ali onesnaževanja zraka).

Ob presoji ukrepa postavitve dodatne kinete okoli kanalizacijske cevi skozi navedene kriterije je mogoče ugotoviti, da postavitev kinete kot dodatnega varnostnega ukrepa ne bi povzročila ali negativno vplivala na nobenega od naštetih faktorjev, saj:

- a) ne bi povečala velikosti ali spreminjala zasnove celotnega posega;
- b) ne bi povečala skupnega učinka z drugimi obstoječimi oziroma dovoljenimi posegi;
- c) po njeni postavitvi ne bi nastajali nobeni odpadki;
- d) ne bi povzročala emisij ali drugih motenj zdravja, počutja ali kakovosti življenja;

- e) ne bi povzročila ali povečala tveganja povzročitve nesreč (ravno nasprotno – tveganje za nesrečo, tj. razlitje fekalij v podtalnico, bi znatno zmanjšala);
- f) ne bi povzročila ali povečala tveganja za zdravje ljudi (ravno nasprotno – tveganje za zdravje ljudi zaradi okužbe vode bi znatno zmanjšala).

Postavitev kinete tudi v smislu kriterijev iz Priloge 2 Uredbe PVO torej ne predstavlja posega, ki bi kakorkoli negativno vplival na okolje, saj analiza kaže, da bi kineta določena tveganja celo znatno zmanjšala in s tem pozitivno vplivala na varstvo okolja.

5.1.3. Upoštevanje Direktive 2011/92/EU, z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje

Direktiva 2011/92/EU z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje¹ (v nadaljevanju: »Direktiva 2011/92/EU«) se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje. Slovenska zakonodaja Direktivo 2011/92/EU ustrezno upošteva. Za konkretni primer glede kinete tako sledimo slovenski zakonodaji in potrditve najdemo v različnih vidikih Direktive 2011/92/EU. Nadalje gre izpostaviti, da se za pojem »poseg v okolje«, kot ga razume slovenska zakonodaja, v Direktivi 2011/92/EU uporablja izraz »projekt«.

Direktiva 2011/92/EU (kot tudi slovenska zakonodaja) v uvodnih določbah definira doseg pojma »projekt«. Skladno s točko a) drugega odstavka 1. člena Direktive 2011/92/EU pomeni projekt:

- izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem; ter
- druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov.

Opazimo lahko, da Direktiva 2011/92/EU izraz »projekt« opredeljuje nekoliko bolj skopo kot slovenska zakonodaja, oziroma da v sami definiciji izrecno še ne določa, da mora iti za poseg z določenimi (bistvenimi) vplivi na okolje, temveč le, da gre bodisi za določena gradbena dela bodisi za druge posege v naravno okolje in krajino. Dodatno vsebinsko interpretacijo tega pojma je, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, večkrat podalo Sodišče Evropske unije.

Na enak način, kot to ureja slovenska okoljska zakonodaja, tudi Direktiva 2011/92/EU s prilogami določa, za katere projekte je presoja vplivov na okolje obvezna, za katere pa je nujnost presoje vplivov na okolje šele treba ugotoviti v posebnem postopku.

Glede slednjega je v 4. členu Direktive 2011/92/EU določeno, da ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so naštet v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Postopek se imenuje »screening« oziroma v ZVO-1 predhodni postopek. Države članice sprejmejo navedeno odločitev:

- a) s preverjanjem za vsak primer posebej, ali
- b) s pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

¹ Spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.

Na podlagi člena 4(3) Direktive 2011/92/EU so države članice, ne glede na kriterij, ki so ga določile (case by case ali pragovi) dolžne upoštevati tudi relevantne kriterije, ki so navedeni v Prilogi III Direktive 2011/92/EU. V skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar so se države članice odločile, da bodo uporabile pragove in/ali merila, so meje te diskrecijske pravice, ki jim je tako podeljena, omejene s tem, da je treba za projekte, ki med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivajo na okolje, pred izdajo soglasja opraviti presojo vplivov na okolje (glej v ta namen, zlasti zadeva C-72/95 in zadeva C-2/07). Merila iz Priloge III se nanašajo na:

1. značilnosti projekta (velikost projekta; kumulacijo z drugimi projekti; rabo naravnih virov; nastajanje odpadkov; onesnaževanje in motenje; tveganje nastanka nesreč, upoštevaje zlasti uporabljene snovi in tehnologije);
2. lokacijo projekta (obstoječe rabe zemljišč; relativnega obilja, kakovosti in regenerativne sposobnosti naravnih virov na tem območju; itd.) in;
3. značilnosti možnega vpliva projekta (obsega vpliva (geografskega območja in števila prizadetega prebivalstva); (b) čezmejne narave vpliva; (c) obsega in kompleksnosti vpliva; (d) verjetnosti pojava vpliva; (e) trajanja, pogostosti in povratnosti vpliva).

Ob pregledu Priloge II je mogoče ugotoviti, da so v njej navedeni projekti, kot na primer: izsekavanje gozdov, rudniki, globinsko vrtanje, hidroelektrarne, ladjedelnice, cementarne, proizvodnja pesticidov, skladiščenje nafte, gradnja železnic in letališč ter odlagališča mulja. Že na prvi pogled je jasno, da gre za projekte, ki **nedvomno vplivajo** na okolje, v katerega so umeščeni, nekateri med njimi vplivajo na okolje celo v **znatni meri**. Če vse primeroma navedene posege primerjamo z umestitvijo AB kinete okoli obstoječe kanalizacijske cevi, lahko hitro ugotovimo, da gre za **neprimerljivo pomembnejše posege** tako po intenziteti in obsegu samega projekta, kot tudi po vplivih, ki jih ima poseg na okolje, v katerega ja umeščen. Tudi sicer med projekti, navedenimi v Prilogi II, ni mogoče najti postavitev kinete, niti drugega posega, ki bi bil temu kakorkoli soroden oziroma podoben, kar kaže na to, da umestitev takšne kinete ne dosega praga intenzitete za uvrstitev v Prilogo II te direktive.

5.1.4. Praksa Sodišča EU in razlaga pojma »sprememba ali razširitev projekta«

Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: »SEU«) je pri svojem odločanju v okoljskih zadevah večkrat podalo vsebinsko interpretacijo pojma »projekt«, kot ga opredeljuje Direktiva 2011/92/EU in ustreza nacionalnemu pojmu poseg. Za boljše razumevanje tega pojma in njegove temeljne značilnosti, da gre za negativen vpliv znatne intenzitete v nadaljevanju podajamo nekaj ključnih izsekov iz relevantnih sodnih odločb:

- *»Podobno bo projekt verjetno imel pomembne vplive, kadar zaradi njegove narave obstaja tveganje, da bo ne glede na svojo velikost povzročil bistvene ali nepovratne spremembe na navedenih okoljskih dejavnikih.«* (SEU zadeva C-575/21);
- *»Sodišče je glede tega odločilo, da se pojem „projekt“ nanaša na dela ali posege, ki spreminjajo **fizično stvarnost območja**. Tako le podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje projekta, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ v smislu člena 1(2)(a) Direktive o PVO.«* (Zadeva C-411/17, sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, točka 66);

- »Ob upoštevanju previdnostnega načela, ki je eden od temeljev politike Unije za visoko raven varstva na področju okolja in v luči katerega je treba razlagati Direktivo 2011/92, se šteje, da takšno tveganje obstaja, če na podlagi objektivnih dejavnikov ni mogoče izključiti, da bo projekt verjetno imel pomembne vplive na okolje.« (Zadeva C 526/16).
- »Projekt« se po interpretaciji SEU nanaša na dela ali fizičen poseg. Podaljšanje veljavnega soglasja (npr. za obratovanje letališča kot v sodbi v zadevi C-275/09, točka 24, ali odlagališča kot v sodbi v zadevi C-121/11, točka 31) brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ v smislu člena 1(2), točka (a).
- V zadevi C-411/17 je Sodišče EU izpostavilo, da: »Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem ‚projekt‘ zlasti glede na besedilo člena 1(2)(a), prva alineja, Direktive o presoji vplivov na okolje ustreza delom ali posegom, ki spreminjajo fizično stvarnost območja“ (točka 62).

Direktiva 2011/92/EU ne opredeljuje pojma „**sprememba ali razširitev**“ in ne navaja primerov. Vendar pa je Sodišče EU v sodbi C-411/17 pojasnilo ključno načelo, zaradi katerega nastane obveznost presoje vplivov na okolje za spremembe ali razširitve projektov iz Priloge I na podlagi okoljskega tveganja take spremembe. Sodišče je poudarilo, da je treba presojo vplivov na okolje izvesti za projekte, navedene v Prilogi k Direktivi, če bodo zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje, in nadaljevalo: »Glede točke 24 Priloge I k Direktivi o presoji vplivov na okolje, iz njenega besedila in strukture je razvidno, da zajema spremembe ali razširitve projekta, ki zlasti zaradi svoje narave ali velikosti pomenijo **podobna tveganja glede okoljskih vplivov kot projekt sam**. Merilo presoje ustreznih meril je tveganje v smislu vplivov na okolje. Če je tveganje, ki ga pomeni sprememba ali razširitev projekta, primerljivo s tveganjem, predstavljenim v sami prvotni kategoriji projektov, projekt spada na področje uporabe Priloge I, točka 24, k direktivi o presoji vplivov na okolje« (Sodba v zadevi C-411/17, točki 79 in 80).

Predhodna sklepa ARSO, odločitev iz sklepov št. 35405-311/2015-4 in iz sklepa št. 35405-28/2916-2, sta ugotovila, da za posege izgradnja kanalizacije DEL-1 in DEL 3 ter izgradnja kanalizacije 1. sklop I faza in 2. sklop, ki v okviru pojma Direktive 2011/92/EU predstavljata »projekt« oziroma celotno traso, ni treba izvesti presoje vplivov na okolje. Glede na jasno stališče SEU v zadevi C-411/17 pri evroavtonomni razlagi pojma »spremembe projekta«, za katerega obstaja obveznost presoje vplivov na okolje, dodajanje AB kinete ne predstavlja take spremembe ali razširitve projekta, ker v obravnavanem primeru »projekt«, presojan v sklepih ARSO iz leta 2015 in 2016, ne predstavlja tveganja za okolje. Zato AB kineta ne more predstavljati enako ali večje tveganje za okolje, ki je primerljivo s tveganjem v prvotnem projektu. Če je tveganje, ki ga pomeni sprememba ali razširitev projekta, primerljivo s tveganjem, predstavljenim v sami prvotni kategoriji projektov, projekt spada na področje uporabe Priloge I, točka 24, k Direktivi o presoji vplivov na okolje. V zadevi C-2/07 Paul Abraham in drugi se je SEU v zvezi z uporabo točke 12 Priloge II k Direktivi o PVO ukvarjalo (tudi) z vprašanjem kaj je letališče. Pojasnilo je, »da je treba vsa dela na stavbah, objektih ali opremi letališča šteti za dela na letališču kot takem. To za uporabo točke 12, Priloge II, v povezavi s točko 7 priloge I k Direktivi 85/337 pomeni, da spremembe letališča z vzletno in pristajalno stezo dolžine 2100 m in več torej niso le dela, katerih predmet je podaljšanje steze, temveč vsa dela na stavbah, napravah ali opremi tega letališča, če jih je mogoče šteti za spremembe samega letališča, zlasti zaradi njihove narave, pomena in njihovih značilnosti. To velja zlasti za **dela, katerih namen je pomembno povečati obseg dejavnosti letališča in zračnega prometa**.« Dodajanje oziroma **vgradnja kanalizacijskih cevi v armiranobetonsko kineto ne povečuje kapacitete samega kanala, niti nima na samo delovanje in lastnosti kanala drugih vplivov. Ob upoštevanju izpostavljene prakse SEU se dodajanje kinete ne**

more upoštevati kot objekt za zbiranje in odvajanje odpadnih voda (ne gre za vod) oziroma se ga ne presoja kot sestavni del same cevi oziroma vodov.

- Iz podanega pregleda sodne prakse je mogoče ugotoviti, da je SEU kot bistvene lastnosti, zaradi katerih je določena gradbena dela in podobne posege mogoče opredeliti kot »projekt« v smislu Direktive 2011/92/EU, prepoznalo zlasti, da mora gradnja (oziroma »projekt«) imeti negativne, celo škodljive posledice: povzročiti bistvene in nepovratne spremembe v okolju;
- spremeniti fizično stvarnost območja;
- biti takšne narave, da ni mogoče izključiti verjetnosti pomembnih vplivov na okolje.

Tudi iz prakse SEU je torej jasno razvidno, da **ni mogoče že vsake gradnje opredeliti kot »projekt«, temveč da se med projekte uvrščajo le takšni gradbeni posegi, ki dosegajo določeno intenziteto in s svojo izgradnjo tudi bistveno vplivajo na okolje**, v katerega so umeščeni. Pri tem ne smemo prezreti, da so varovalni pravni mehanizmi namenjeni negativnim vplivom.

V sodbah, povezanih z Direktivo o presoji vplivov na okolje, je Sodišče EU dosledno poudarjalo temeljni namen Direktive, kot je izražen 1. odst. 2. čl., in sicer da so projekti, ki imajo verjetno pomembne vplive na okolje zaradi njihove narave, velikosti ali lokacije, podvrženi zahtevi po razvojnem soglasju in presoji vplivov (C-420/11; C-72/95).

5.1.5. Vmesni sklep

Ne glede na določene pragove v analizirani zakonodaji, se PVO ne zahteva, če poseg ni škodljiv, temveč je koristen za okolje.

5.1.6. Presoja posega z vidika gradbene zakonodaje

Preliminarno pravno mnenje Inštituta za javno upravo

Pred končnim sprejetjem odločitve glede vgradnje AB kinete je javno podjetje Vodovod kanalizacija Snaga d.o.o. pri Inštitutu za javno upravo naročilo izdelavo preliminarne pravnega mnenja, ali je po določbah tedaj veljavnega Gradbenega zakona (v nadaljevanju: »GZ«) gradnja povezovalnega kanala C0 po projektu za izvedbo (PZI) skladna z izdanimi gradbenimi dovoljenji in ali AB kineta predstavlja sestavni del PZI projekta v smislu 66. člena GZ in dobilo odgovor, da **so vsi pogoji po 66. členu GZ izpolnjeni**, in sicer:

1. da zaščitna kineta poteka po povsem isti trasi, kot je določena trasa kanala C0, zaradi česar ukrep ne posega na druga zemljišča, kot so določena v gradbenem dovoljenju;
2. da noben relevantni prostorski izvedbeni akt **ne prepoveduje vgradnje kanala v AB kineto**, niti posredno ne prepoveduje, da bi se kineta vgradila v delu trase kanala C0, ki teče čez vodovarstveno območje;
3. da se pogoj prepovedi povečanja za več kot 0,3 m nanaša zgolj na stavbe in v predmetni zadevi ni uporabljen, da pa bi bil tudi v primeru, da bi se ta pogoj uporabljal, izpolnjen, saj se z vgradnjo AB kinete dimenzije objekta ne bi povečale za več kot 0,3 m;
4. da po naknadno pridobljenih stališčih mnenjedajalcev vgradnja AB kinete ne vpliva na že dana mnenja pristojnih organov in organizacij in na njihove pogoje;

5. da dodatna kineta nedvomno pripomore k še večjemu izpolnjevanju bistvenih zahtev², v vsakem primeru pa jih ne zmanjša;
6. da se namen objekta (tj. prenos odpadnih voda) zaradi vgradnje AB kinete ne bo spremenil in da torej ostajata tako objekt kot tudi njegova namembnost v bistvenem enaka.

Mnenje zaključuje, da **gre pri vgradnji povezovalnega kanala C0 v armiranobetonsko kineto, kot je predvideno v PZI, za manjše odstopanje od gradbenega dovoljenja** v smislu prvega in drugega odstavka 66. člena tedaj veljavnega GZ.

Glede tega mnenja ni pomislekov in so njegove ugotovitve podlaga tudi zaključkom v našem mnenju.

Ugotovitve inšpekcijskih postopkov

Dejstvo, da je izvedba AB kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166, na zemljiščih v k. o. Vižmarje in Ježica skladna z gradbeno zakonodajo, je bilo ugotovljeno tudi v več inšpekcijskih postopkih. V vseh so organi, ki so opravljali inšpekcijski nadzor, ugotovili, da pri gradnji AB kinete ni nobenih nepravilnosti in da je ta skladna s pravnomočnimi gradbenimi dovoljenji.

Inšpekcijski postopek št. 06122-2489/2019

V inšpekcijskem postopku št. 06122-2489/2019 je gradbeni inšpektor inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor opravil inšpekcijski nadzor, katerega namen je bil ugotoviti, ali se gradnja kanala C0 med Brodom in Ježico, na vodonosniku v Klečah v Ljubljani, izvaja skladno z gradbenim dovoljenjem.

Inšpekcijski pregledi na kraju samem so bili v tej zadevi po razpoložljivih informacijah opravljeni kar sedemkrat, o čemer pričajo zapisniki o pregledih z dne 24. 09. 2019, 11. 11. 2019, 21. 11. 2019 (2x), 19. 12. 2019, 03. 08. 2020 in 25. 03. 2022.³ Dne 20. 04. 2022 je bil v omenjenem postopku izdan Sklep, št. 06122-2489/2019-48, s katerim je bil inšpekcijski postopek ustavljen. Kot izhaja iz njegove obrazložitve, je inšpektor v njem preveril gradbena dovoljenja, načrte in elaborate, vključno z elaboratom Ocene potresne varnosti na trasi kanalizacijskega zbiralnika C0 iz oktobra 2017, ki ga je izdelalo podjetje HGEM d. o. o. in programom zaščite podzemne vode na cevovodu C0, z izvedbo dodatnega varovalnega ukrepa z betonskimi kinetami, ki ga je izdelal Geološki zavod Slovenije leta 2018. Inšpektor je ugotovil, da »je gradnja kanala C0 med Brodom in Ježico izvedena na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja« in da so vsa odstopanja »skladno s 66. členom GZ preverjena in potrjena s strani projektanta, odobrena s strani vodje projekta, vnesena v projekt za izvedbo ter s pisno izjavo in vpisom v gradbeni dnevnik potrjena s strani nadzornika«. Inšpekcijski organ je v obrazložitvi k točki 1 izreka sklepa navedel, da se postopek ustavi ker z opravljenim inšpekcijskim nadzorom v zvezi z gradnjo kanala C0 med Brodom in Ježico v Ljubljani niso bile ugotovljene kršitve gradbene zakonodaje, zaradi česar ni bilo pogojev za nadaljevanje inšpekcijskega postopka.

Inšpekcijski postopek št. 06122-1768/2019-13

Dalje je v inšpekcijskem postopku št. 06122-1768/2019-13 gradbeni inšpektor Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor z namenom nad vgradnjo gradbenih proizvodov, po uradni dolžnosti

² Bistvene zahteve za vse objekte od 15. do 24. člena GZ so: (1) mehanska odpornost in stabilnost, (2) varnost pred požarom, (3) higienska in zdravstvena zaščita ter zaščita okolja, (4) varnost pri uporabi, (5) zaščita pred hrupom, (6) varčevanje z energijo in ohranjanje toplote, (7) univerzalna graditev in raba objekta ter (8) trajnostna raba naravnih virov.

³ Seznanjeni smo še z zapisnikom o pregledu z dne 09. 12. 2019, ki pa je bil napravljen v prostorih inšpektorata.

opravi inšpekcijski pregled gradbišča kanala C0, med Brodom in Ježico, na vodonosniku v Klečah, kraj Roje, Ljubljana, na zemljišču s parc. št. 1801/1 k.o. 1753 Vižmarje, investitorja MOL in izvajalca Gratel d.o.o., Laze 18a, 4000 Kranj.

Inšpektor je na gradbišču med drugim vzorčno pregledal montažne betonske elemente kinete. Dne 03. 09. 2019 je bil izdan Sklep, št. 06122-1768/2019-13, s katerim je bil inšpekcijski postopek ustavljen. Kot je razvidno iz obrazložitve sklepa, je gradbeni inšpektor podrobno pregledal predloženo dokumentacijo glede betonskih elementov AB kinete, pri čemer je med drugim ugotovil, da (1) so način vgradnje in zahtevane lastnosti betonskih kinet določeni z načrtom gradbenih konstrukcij in projektom izvajanja betonske konstrukcije, (2) je sledljivost betonskih kinet izkazana z dobavnicami in da je (3) skladnost z navedenimi lastnostmi betonskih kinet izkazana z izjavami o lastnostih. V obrazložitvi k točki 1. izreka je inšpektor zapisal, da je bilo iz dokumentacije ugotovljeno, »da na gradbišču pregledani gradbeni proizvodi ustrezajo nameravani uporabi in so bili dani na trg v skladu s predpisi, ki urejajo gradbene in druge proizvode.«⁴ Na podlagi navedenega je inšpektor ugotovil, »da inšpekcijski zavezanec ni storil kršitve 28. člena GZ, ki med drugim pravi, da se v objekte vgrajujejo gradbeni materiali in proizvodi, ki so bili dani na trg ali jim je bila omogočena dostopnost na trgu v skladu s predpisi, ki urejajo gradbene in druge proizvode, ki izpolnjujejo zahteve iz predpisov, ki urejajo tehnične zahteve za proizvode ter ugotavljanje skladnosti, in predpisov, ki urejajo splošno varnost proizvodov«. Ker zavezanec ni storil kršitve zakonodaje in ker ni bilo razlogov za nadaljnje vodenje postopka, je inšpektor sklenil, da se inšpekcijski postopek ustavi.

Inšpekcijska postopka št. 06122-3498/2018 in 06122-3746/2018

Inšpekcijska postopka št. 06122-3498/2018 in 06122-3746/2018 se neposredno ne sklicujeta oz. nanašata na izvedbo AB kinete (sklepamo, da v času, ko se je nadzor opravljal, izvedba kinete še ni bila predvidena), je bila pa v njiju predmet nadzora gradnja na nepremičninah, na katerih je predvidena izvedba AB kinete.

Tako je v inšpekcijskem postopku št. 06122-3498/2018 Gradbena inšpektorica Inšpektorata Republike Slovenije z okolje in prostor preverjala, ali se gradnja na območju Povezovalnega kanala CO na lokaciji kampa Ježica izvaja z gradbenim dovoljenjem, ali je na gradbišču dostopen projekt izvedenih del, ali je zagotovljen gradbeni nadzor pri gradnji, ali se izvaja arheološki nadzor in kontrola zbitosti podlage kanala ter ali je izdelan Načrt ureditve gradbišča, ki je skladen s trenutno veljavno regulativo na področju graditve objektov. Inšpekcijski nadzor se je, kot izhaja iz Zapisnika o inšpekcijskem pregledu št. 06122-3498/2018, z dne 12. 10. 2018, izvajal tudi na zemljišču s parc. št. 1801/1, k. o. Vižmarje, na katerem je predvidena izvedba AB kinete.

Dne 06. 03. 2019 je bil izdan Sklep, št. 06122-3498/2018-13, s katerim je bil postopek ustavljen. V obrazložitvi sklepa je zapisano, da inšpektorica ni ugotovila kršitev veljavne regulative na področju graditve objektov v zvezi s predmetom nadzora oziroma je manjše nepravilnosti inšpekcijski zavezanec MOL tako odpravil, zaradi česar je bil inšpekcijski postopek tudi ustavljen.

⁴ Relevantna predpisa sta bila Uredba (EU) št. 305/2011 Evropskega Parlamenta in Sveta, z dne 9.3.2011 in Zakon o gradbenih proizvodih (Uradni list Republike Slovenije, št. 82/2013).

Dalje je bil v inšpekcijski postopek št. 06122-3746/2018 izveden v okviru akcije nadzor na prijavo pričetka gradnje. Pričet je bil z inšpekcijski pregledom na kraju samem na zemljišču s parc. št. 1801/1 k.o. Vižmarje.

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor je dne 21. 06. 2019 izdal sklep, s katerim je inšpekcijski postopek ustavil. Kot je navedeno v obrazložitvi sklepa, gradbena inšpektorica a dan izvedenega nadzora in v okviru izvedenega nadzora ni zaznala nepravilnosti, zato se postopek ustavi na podlagi 28. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

Kot izhaja iz zgoraj opisanih inšpekcijskih postopkov, je bila izvedba AB kinete oziroma gradnje C0 kanala že večkrat predmet presoje s strani inšpekcijskih organov, pri čemer so bili inšpekcijski postopki. s katerimi nas je naročnik seznanil, do sedaj **ustavljeni, saj v nobenem izmed njih ni bilo ugotovljeno, da bi bila gradnja v nasprotju z veljavno gradbeno ali drugo zakonodajo oziroma predpisi.**

5.1.7. Analogija pri določanju kriterijev za OVS

Zaključki v navedenem preliminarne pravne mnenju in zaključki inšpekcijskih služb glede spremembe gradbenega dovoljenja lahko pomembno prispevajo tudi pri presoji narave posega v zvezi z razumevanjem problematike vgradnje AB kinete. Pravno mnenje je zlasti osvetlilo vprašanje intenzitete samega projekta. Ugotovljeno je bilo namreč, da vgradnja AB kinete ne predstavlja spremembe takšnega obsega in intenzitete, ki bi terjala, da mora investitor pridobiti novo (spremenjeno) gradbeno dovoljenje. Vgradnja AB kinete z vidika predpisov s področja gradbenega prava predstavlja le »dopustno manjše odstopanje«, s katerim bo gradnja še vedno izpolnjevala z gradbenim dovoljenjem predpisane pogoje glede zagotavljanja javnega interesa in pravic stranskih udeležencev, in v sami osnovi ne bo bistveno odstopala od projekta, predvidenega z gradbenih dovoljenjem.

Če navedeno razumevanje intenzitete obravnavanega projekta *mutatis mutandis* prenesemo na področje varstva okolja, lahko ugotovimo, da vgradnja AB kinete, ki jo je po predpisih GZ mogoče šteti le kot dopustno manjše odstopanje, smiselno ne more predstavljati posega, ki bi pomembno vplival na okolje, oziroma ki bi spreminjal stvarnost določenega območja. Ali drugače povedano – v kolikor bi bil projekt takšne intenzitete, da bi na okolje vplival »bistveno« in da bi se zaradi njega »spremenila stvarnost« določenega območja, si je praktično nemogoče predstavljati, da bi ga bilo po gradbeni zakonodaji mogoče opredeliti le kot dopustno manjše odstopanje. Ugotovitve preliminarne pravne mnenja zato še dodatno utemeljujejo naše razumevanje, da **vgradnja AB kinete ne predstavlja »posega« oziroma »spremembe posega« v smislu predpisov o varstvu okolja.**

5.1.8. Vrhovno sodišče RS

V sodni praksi RS najdemo predvsem ukvarjanje z javnim interesom, ne pa dodatnih definicij glede samega pojma »poseg«. Kljub temu izsledki potrjujejo, da mora biti **poseg ogrožajoč**. Sodna praksa se je ukvarjala tudi z vprašanjem, v kateri fazi posega se opravi PVO.

JEDRO:

Direktiva o presoji vplivov na okolje določa jasno obveznost, da je treba v zvezi s projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, opraviti presojo vplivov na okolje pred njihovo izvedbo. To obveznost določa tako za projekte, za katere je ta presoja obvezna (Priloga I) kot tudi za tiste, za katere je treba to ugotoviti po izvedenem predhodnem postopku (Priloga II). Če je treba presojo vplivov na okolje opraviti pred posegom, je logično, da je treba tudi odločitev o tem, ali je treba opraviti tako presojo ali ne, sprejeti pred nameravanjem posegom.

ZVO-1 nima določb, ki bi na splošno urejale naknadno izvedbo predhodnega postopka, niti določbe 51.a člena ne omogočajo take razlage. Izvedba predhodnega postopka na naknadno vlogo nosilca posega, tj. po tem, ko je bil poseg že izveden, na podlagi določb ZVO-1 ni možna.

Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča EU je treba pri morebitni naknadni presoji okoljskih vplivov upoštevati tudi vplive od vzpostavitve objekta dalje in ne le morebitnih bodočih vplivov, zato odločanje o tem ni mogoče le na projektni dokumentaciji in brez upoštevanja stanja v naravi.

Na postavljeno vprašanje iz predloga za dopustitev revizije je glede na obrazloženo treba odgovoriti, da v primeru že izvršenega posega v okolje, določbe 51. a člena ZVO-1 ne omogočajo in ne dopuščajo naknadne izvedbe predhodnega postopka na vlogo nosilca posega, tj. odločanja o vlogi nosilca posega, ali je treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje, dopuščajo pa, da pristojni organ na vlogo za izdajo okoljevarstvenega soglasja ugotovi, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

V primeru, ko je poseg že izveden, se lahko odločitev, da za obravnavani poseg presoja vplivov na okolje po kriterijih iz četrtega odstavka 51.a člena ZVO-1 ni potrebna, sprejme le, če je nosilec posega vložil zahtevo za izdajo okoljevarstvenega soglasja iz 57. člena ZVO-1.

V predmetni zadevi je v Sklepu ARSO 2020 (stran 9) navedeno, da je že zgrajene 281,50 m dodatne zaščite pred morebitnim izcejanjem vode iz kanala (gre torej za AB kineto). Iz poročila o vplivih na okolje izhaja, ki je bilo priloženo vlogi za začetek presoje vplivov na okolje, izhaja enako. **Če je bil poseg v smislu vgradnje AB kinete vsaj deloma že izveden, potem se predhodni postopek sploh ne bi smel izvesti, temveč samo presoja vplivov na okolje. Tako izhaja iz sodne prakse SEU (razlaga Direktive o PVO) v sodbah, ki so bile izdane že pred letom 2020 in so navedene v izpostavljeni zadevi⁵ – torej zavezujejo upravne organe držav članic, da to upoštevajo.⁶ Pomembno pa je pojasnilo Vrhovnega sodišča RS v izpostavljeni zadevi, da lahko »pristojni organ na vlogo za izdajo okoljevarstvenega soglasja ugotovi, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.«**

5.2. Integralni postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja

ZVO-2 zahteva, da nosilec posega bodisi vloži vlogo za pridobitev okoljevarstvenega soglasja v skladu z 92. členom tega zakona ali vlogo za pridobitev integralnega gradbenega, če gradnje še ni izvedel.

⁵ Zadeva C-215/06 z dne 3. julija 2008; združene zadeve C 196/16 in C-197/16 z dne 26. julija 2017; zadeva C-117/17 z dne 28. februarja 2018.

⁶ Lahko se šteje, da je bila ta napaka odpravljena oziroma sanirana z vlogo MOL za izdajo okoljevarstvenega soglasja in s tem začet postopek presoje vplivov na okolje.

ZVO-2 se od ZVO-1 razlikuje tudi, ker ima za primer, ko želi nosilec skladno s 101. členom ZVO-2 **že načrtovan poseg naknadno spremeniti**, pa je zaradi navedene spremembe potrebno spremeniti že pridobljeno okoljevarstveno soglasje, v drugem odstavku 101. člena izrecno dolžnost, da mora prijava nosilca »vsebovati opis sprememb posega v okolje, opis okolja ali delov okolja, na katere bo nameravani poseg vplival, in opis mogočih pomembnih škodljivih vplivov posega na okolje ali dele okolja.«

ZVO-2 se v konkretnem primeru ne uporabi. Zato tudi ni bilo ob izdaji gradbenega dovoljenja potrebno odločati o morebitnem integralnem postopku, ko bi v prvem delu bilo treba opraviti tudi PVO.

Preučiti pa je treba dejstvo, da je Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »GZ«), ki pa v konkretnem primeru velja, uvedel dolžnost pridobitve t. i. integralnega gradbenega dovoljenja. Ugotovimo lahko, da ob pridobivanju gradbenih dovoljenj, zaradi sklepov ARSO 2015 in 2016, odločanje o PVO v postopku pred UE ni prišlo v poštev, čeprav bi bilo možno.

Težava tudi ni dejstvo, da investitor ni za celotno traso pridobil enega gradbenega dovoljenja, temveč jih je pridobival sukcesivno, saj pravice graditi ni mogel pridobiti na vseh zemljišč naenkrat. Vsa gradbena dovoljenja so bila pridobljena v skladu s predpisi, z drugimi besedami, vsi deli kanala C0 so bili izgrajeni na podlagi pravnomočnih gradbenih dovoljenj. Pri tem gre izpostaviti, da zadevno ravnanje, tj. pridobivanje sukcesivnih gradbenih dovoljenj, ne predstavlja prakse »salami slicing-a«. Slednja se namreč nanaša na taktiko presoje v postopkih presoje vplivov na okolje, na več manjših delov, ki se osredotočajo na izolirane vidike okolijskih vplivov projekta, namesto da bi upoštevali celoten obseg potencialnih posledic. Tak pristop lahko povzroči nepopolno razumevanje kumulativnih vplivov in ovira sposobnost presoje pri zagotavljanju natančnih in celovitih informacij. Z drugimi besedami, ko se presoje vplivov na okolje razdeli na manjše dele, lahko javne oblasti ocenjujejo in odobravajo posamezne dele ločeno, brez upoštevanja širšega konteksta. Ta pristop ne upošteva sinergijskih učinkov in medsebojne povezanosti različnih elementov projekta. 2. člen Direktive 2014/52/EU države članice obvezuje k pripravi presoj vplivov na okolje projektov, ki bi lahko v večji meri škodno vplivali na okolje, pri čemur naj se presodi vpliv celotnega projekta. Razdelitev projekta je torej v nasprotju z zadevno Direktivo. Prakso »salami slicing-a« je Sodišče EU obravnavalo mdr. v zadevah C-392/96 (nedopustno je določati minimalen obseg projektov, za katere se izvede presoja vplivov na okolje, brez, da se preveri, da s tem ne bo prišlo do izigranja prepovedi »salami slicing-a«); C-205/08 (prepoved ogiba celovite presoje vplivov na okolje daljnovoda v Avstriji in Italiji s »salami slicing-om«); C-560/08 (razdelitev projekta izgradnje avtoceste v Španiji na manjše dele, brez izvedbe presoje skupnih vplivov na okolje).⁷ Čeprav je za izgradnjo povezovalnega kanala C0 bilo izdanih 8 pravnomočnih gradbenih dovoljenj, institut »salami slicing« ni relevanten. Po sklepu ARSO iz leta 2016 presoja vplivov na okolje **za celotno traso kanala namreč ni potrebna**. Pri presojanju, ali je šlo za »salami slicing« pa niso relevantna izdana gradbena dovoljenja, pač pa presoje vplivov na okolje.

Kot izhaja iz prvega odstavka 50. člena GZ, se takrat, kadar je objekt, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja, objekt z vplivi na okolje, postopek izdaje gradbenega dovoljenja in postopek presoje vplivov na okolje, združita v tako imenovani integralni postopek. V integralnem postopku se tako izda gradbeno dovoljenje, ki združuje tako odločitev o izpolnjevanju pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja kot tudi okoljevarstvenega soglasja.

⁷ Podrobneje o praksi »salami slicing« v: Enríquez-de-Salamanca, A., Project splitting in environmental impact assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, 2016, let. 34, št. 2, str. 152-159.

Pri tem iz petega odstavka 50. člena GZ izhaja, da je gradbeno dovoljenje za objekt z vplivi na okolje, **ki ni izdano v integralnem postopku**, ali ki ga je izdal stvarno nepristojen organ, **nično**.

Podobno določa tudi trenutno veljavni Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 199/21, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »GZ-1«). Iz njegovega 63. člena izhaja, da se za gradnjo objekta z vplivi na okolje, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja, postopek izdaje gradbenega dovoljenja in postopek presoje vplivov na okolje, združita v integralni postopek. V tem postopku se izda integralno gradbeno dovoljenje, ki vsebuje odločitev o izpolnjevanju pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja in odločitev, da nameravana gradnja nima pomembnih škodljivih vplivov na okolje.

Sedmi odstavek 63. člena GZ-1 pa določa enako kot peti odstavek 50. člena GZ, torej da je gradbeno dovoljenje za objekt z vplivi na okolje, ki ni bilo izdano v integralnem postopku, **nično**.

Izvedba AB kinete je predvidena v okviru gradnje, za katero je bilo (pred odločitvijo o izvedbi AB kinete) pridobljeno gradbeno dovoljenje št. 351-2737/2020-6 z dne 18. 01. 2021. Posledično bi potencialna sankcija ničnosti že *a priori* lahko zadela zgolj to gradbeno dovoljenje, ne pa tudi ostalih zgoraj naštetih (pravnomočnih) gradbenih dovoljenj, saj na objektih, za katere so bili izdani, izvedba AB kinete, za kar je bilo s sklepom ARSO MOL naložena pridobitev okoljevarstvenega soglasja, **ni predvidena – ta je predvidena zgolj med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m**.

Prav tako ne bi bilo mogoče uveljavljati ničnosti gradbenega dovoljenja št. 351-2737/2020-6 z dne 18. 01. 2021 (v nadaljevanju: »**gradbeno dovoljenje 2021**«), kar bo podrobneje obrazloženo v nadaljevanju.

Iz 3. točke obrazložitve gradbeno dovoljenje 2021 izhaja, da je investitor (MOL) leta 2016 pred njegovo izdajo pridobil sklep ARSO v katerem je pravnomočno ugotovljeno, da za izgradnjo kanalizacije v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja – DEL 1 in DEL 3«, **ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja**. Slednje izhaja tudi iz samega Sklepa ARSO, št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 01. 2016, v katerem je bila predmet presoje sicer izgradnja povezovalnega kanala CO v celoti.

Že upoštevajoč navedeno je potrebno ugotoviti, da gradbeno dovoljenje 2021 ni bilo izdano za objekt z vplivi na okolje za katerega bi bilo potrebno izvesti postopek presoje vplivov na okolje. Posledično tudi ni obstajala dolžnost oziroma niti ni bilo mogoče gradbenega dovoljenja za objekt, za katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje 2021, izdati v integralnem postopku. V kolikor bi bil takšen postopek začel, bi bila vloga oz. zahteva MOL zavržena.

Ker obveznost izvedbe integralnega postopka ni obstajala, gradbeno dovoljenje 2021 tudi **ne more zadeti sankcija ničnosti**. Potreba po izvedbi AB kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m, za katero je bilo s Sklepom ARSO z dne 28. 09. 2020 ugotovljeno, da je zanjo potrebna izvedba presoje vplivov na okolje in pridobitev okoljevarstvenega soglasja, **ni bila vključena v gradbeno dovoljenje 2021**. Slednje je ugotovilo tudi Ministrstvo za okolje in prostor v sklepu, opr. št. 35100-739/2021-2550-23 z dne 14. 07. 2022, s katerim je ustavilo postopek ugotavljanja ničnosti gradbenega dovoljenja 2021. Navedlo je, da poseg vgradnje povezovalnega kanala CO z dodajanjem AB kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m, gradbeno dovoljenje 2021 ni obravnavalo, to pa tudi ni bilo obravnavano v projektu, ki je bil podlaga za izdajo predmetnega gradbenega dovoljenja.

Ko se je MOL odločil za izvedbo AB kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m, gradbenega dovoljenja 2021 namreč ni spreminjal, saj je dodajanje AB kinete manjše odstopanje od gradbenega dovoljenja v smislu prvega in drugega odstavka 66. člena GZ, zaradi česar ni treba spreminjati izdanega gradbenega dovoljenja.

Izvedba AB kinete (in ne izvedba celotnega CO kanala), na katero se nanaša Sklep ARSO z dne 28. 09. 2020, oziroma, ki jo kot potrebno izvedbe presoje vplivov na okolje izpostavlja torej predstavlja ne bistveno spremembo oz. ne bistven odstop od gradbenega dovoljenja, zaradi katerega ni bilo potrebno spreminjati gradbenega dovoljenja 2021 niti pridobiti novega gradbenega dovoljenja. Ker predmetni »poseg«, četudi bi ga bilo mogoče šteti kot takega, v gradbenem dovoljenju 2021 ni vsebovan, oziroma ker z njim njegova izvedba ni bila predvidena, tudi ni mogoče uveljavljati spornosti gradbenega dovoljenja 2021 zaradi tega, ker ni bilo izdano v integralnem postopku.

Upoštevajoč vse navedeno, kljub potencialni izdaji OVS in dolžnosti izvedbe presoje vplivov na okolje »posega« izvedbe AB kinete, skladno z določbami GZ/GZ-1, ZVO-1 in ZUP ni mogoče uveljavljanje ničnosti gradbenega dovoljenja 2021.⁸

5.3. Postopki PVO

V tem delu je treba jasno poudariti, da se postopki PVO izvedejo pred izdajo gradbenega dovoljenja. Brez potrebnih soglasij gradbenega dovoljenja ni mogoče izdati. Vendar je treba poudariti tudi, da gre v konkretnem primeru za že izdano pravnomočno gradbeno dovoljenje in da namen postopkov OVS ni ponovni poseg v že izdana gradbena dovoljenja, v postopku izdaje katerih so potrebna soglasja bila pridobljena.

Določba 51. člena ZVO-1 loči med **1.** posegi v okolje, za katere je zaradi njihovih značilnosti (velikosti, obsega, lokacije ali drugih značilnosti), ki lahko vplivajo na okolje, presoja vplivov na okolje vedno obvezna (drugi odstavek 51. člena) ter **2.** posegi, pri katerih se zaradi njihovih značilnosti ali lokacije lahko pričakujejo pomembni vplivi na okolje (tretji odstavek 51. člena), ti vplivi pa se ugotavljajo v posebnem predhodnem postopku, ki ga določa 51. a člen ZVO-1. Vrste posegov iz prejšnjih odstavkov določi Vlada (četrti odstavek 51. člena). Vlada je v ta namen izdala Uredbo, ki v Prilogi 1 našteva posege, za katere je presoja vplivov na okolje vedno obvezna in tiste, pri katerih je ta presoja obvezna le, če se ob upoštevanju meril iz Priloge 2 v vsakem posameznem primeru ugotovi, da obstaja verjetnost, da bo imel poseg pomembne vplive na okolje, to je tiste, za katere se izvede predhodni postopek. Nosilec posega iz 51. člena ZVO-1 pa lahko v skladu s prvim odstavkom 63. člena istega zakona poseg izvede le na podlagi pravnomočnega okoljevarstvenega soglasja.

V 51.a člen ZVO-1 v prvem odstavku določa, da mora nosilec nameravanega posega iz tretjega odstavka prejšnjega člena od ministrstva zahtevati, da ugotovi, ali je za nameravani poseg v okolje treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Ministrstvo o tem odloči s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba, ki ne zadrži njegove izvedbe. Za primere, ko je treba za nameravani poseg pridobiti gradbeno dovoljenje, mora biti predhodni postopek izveden tudi pred izdajo dovoljenja. To izrecno določa sedmi odstavek 51. a člena ZVO-1, ki organu, pristojnemu za izdajo gradbenega dovoljenja nalaga, da v primeru, ko zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja ni priloženo okoljevarstveno dovoljenje, preveri, ali je ministrstvo izdalo sklep, da za ta poseg presoja njegovih

⁸ Slednje izhaja tudi iz Sklepa MOP, opr. št. 35100-739/2021-2550-23 z dne 14. 07. 2022, v katerem je slednje že presojalo obstoj morebitne ničnosti GD 2021.

vplivov na okolje ni potrebna. Hkrati pa za primere, ko se ugotovi, da tak sklep ni bil izdan, določa, da se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja šteje, da okoljevarstveno soglasje ni pridobljeno in se vloga za izdajo gradbenega dovoljenja zavrne. Tako gradnjo torej šteje za gradnjo brez okoljevarstvenega soglasja in jo tudi sankcionira v četrti točki prvega odstavka 161. člena ZVO-1.

Ministrstvo ima tudi zakonsko pooblastilo, da lahko začne postopek predhodne presoje po uradni dolžnosti (prvi odstavek 51.a člena ZVO-1).

ZVO-1 možnost legalizacije izrecno predvideva le glede naknadne pridobitve okoljevarstvenega soglasja v primeru iz petega odstavka 51.a člena. Ta določa, da mora nosilec posega, za katerega je po tem, ko je poseg že izvedel, s pravnomočno sodbo ugotovljeno, da je za njegovo izvedbo treba pridobiti okoljevarstveno soglasje, vložiti vlogo za pridobitev tega soglasja v skladu s 57. členom tega zakona, ministrstvo pa mu v okoljevarstvenemu soglasju naloži izvedbo omilitvenih ukrepov tako, da se preprečijo, zmanjšajo ali odstranijo škodljivi vplivi posega na okolje. Gre torej za primere, ko nosilec nameravanega posega, ki mu je že bil izdan sklep, da ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, v času trajanja postopka s pravnimi sredstvi zoper omenjeni sklep (torej s pritožbo v upravnem postopku in s tožbo v upravnem sporu) zgradi objekt (saj pritožba in tožba ne zadržita izvršitve sklepa), naknadno pa je s pravnomočno sodbo ugotovljeno, da je treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Za takšen primer pa v konkretni zadevi ne gre. Sklep ARSO 2020 ni sodba.

Sedmi odstavek 51.a člena pa se nanaša na postopek izdaje gradbenega dovoljenja, za katerega izrecno določa, da pristojni upravni organ vlogo za njegovo izdajo zavrne, če (v primeru, ko nosilec posega zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja ne priloži okoljevarstvenega soglasja za nameravani poseg) ugotovi, da ministrstvo ni izdalo sklepa, da za nameravani poseg presoja vplivov na okolje ni potrebna. Tudi po določbah Gradbenega zakona je gradbeno dovoljenje mogoče izdati le, če so zanj izpolnjeni pogoji. Če je eden izmed pogojev pridobitev okoljevarstvenega soglasja za gradnjo, pa to ni bilo pridobljeno, gradbenega dovoljenja ni mogoče izdati ne za nameravano gradnjo ne za legalizacijo že zgrajenega objekta.

5.4. Vmesni sklep

V konkretnem primeru gradbeno dovoljenje ni bilo izdano brez sklepa, da za nameravani poseg PVO ni potrebna, saj je tak sklep bil izdan. Zato je predhodni postopek po 51.a členu ZVO-1 bil izveden, čeprav ni bilo pravne podlage. Predhodni postopek je namreč namenjen le preliminarni ugotovitvi ali je za posamezni poseg v okolje, za katerega se lahko pričakujejo pomembni vplivi na okolje (tretji odst. 51. člena ZVO-1) treba izvesti presojo vplivov na okolje. Na podlagi ugotovitve, da je presoja vplivov na okolje potrebna ali ne, za nosilca posega še ne nastanejo obveznosti, temveč gre zgolj za ugotovitev v obliki sklepa ali **nameravani poseg** zaradi svojih značilnosti utegne imeti take vplive na okolje, da je zaradi njih treba izvesti njihovo presojo. Šele, če se nosilec odloči, da bo poseg tudi dejansko izvedel, zanj obstaja obveznost, da začne postopek, v katerem se izvede presoja vplivov na okolje, postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja (57 do 65. člen ZVO-1) bodisi integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja⁹ (IV. Poglavje GZ). V obeh postopkih je izrazito poudarjeno sodelovanje javnosti: na podlagi javnega naznanila se v postopek **vključijo stranski udeleženci, vse osebe, ki izkažejo pravni interes (43. člen ZUP), nevladne organizacije (ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu),**

⁹ V skladu s 30. tč. 3. člena GZ je presoja vplivov na okolje je postopek, v katerem se v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, pripravi poročilo o vplivih na okolje, izvede sodelovanje z javnostjo, vključuje stranke in pristojne mnenjedajalce, v katerem se proučijo vse zbrane informacije o vplivih posega na okolje ter na njihovi podlagi izda obrazložena odločitev, vključena v gradbeno dovoljenje, izdano v integralnem postopku.

lastnike oziroma posestnike nepremičnin na območju, na katerem poseg povzroča obremenitev, ki lahko vplivajo na zdravje in premoženje ljudi in osebe, ki na tem območju stalno prebivajo.

Javni interes varstva okolja ni videti ogrožen, če poseg ne bo povzročal prekomernih vplivov na okolje (načelo dopustnosti posegov v okolje, 15. člen ZVO-1). Javni interes je nedoločni pravni pojem, ki se posebej opredeli v vsakem konkretnem primeru. Ker predvsem postopki dovoljevanja pomenijo ovire investitorjem pred začetkom gradnje, so pa nujni prav zaradi varstva javnega interesa, mora organ v skladu z zakonom najti sorazmerje med javno koristjo in zasebnimi interesi investitorja. Javni interes je vodilo tudi za ukrepe v inšpekcijskih postopkih.

PVO pa bi lahko bil potreben, če bi prišlo do spremembe posega, ki je bil v skladu s predpisi dovoljen, se izvaja ali je že izveden, in vpliva na bistvene lastnosti posega v okolje tako, da se njegovi vplivi na okolje pomembno povečajo oziroma se pomembno povečanje njegovih vplivov okolje zaradi spremembe lahko pričakuje (6.tč. 1a člena Uredbe PVO). V skladu s točko E Okoljska infrastruktura (Odpadki in odpadne vode) iz Priloge 1 Uredbe PVO 1, je presoja obvezna, če gre za objekte za zbiranje in odvajanje odpadnih voda, skupaj z industrijskimi odpadnimi vodami ali padavinski vodami (kanalizacija): če je dolžina vodov na območjih s posebnim statusom, 2.000 m ali več.

Presoja vplivov na okolje se v skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 3. člena Uredbe (Uradni list RS 105-1979/2020) izvede tudi za spremembo posega v okolje, če gre za spremembo, ki sama po sebi dosega ali presega višino pragu, torej čez 2.000 m. Sprememba posega je torej po Uredbi (drugi odstavek 3. člena) sprememba, ki sama po sebi dosega ali presega prag, ki je za to vrsto posega določen v prilogi 1 te uredbe kot poseg, za katerega je potreben predhodni postopek ali bo prag dosežen ali presežen skupaj s spremembo, ali pa sprememba navedenega posega, ki pomeni spremembo položaja ali lege v prostoru, dimenzij objekta, zmogljivosti, sestave, načina ali obdobja obratovanja naprave, rabe surovin ali energije **in bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje**. Poleg določenega praga mora biti podan tudi drugi kumulativni pogoj, »**in bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje**«. V zakonodaji se škodljiv vpliv domneva v naštetih primerih. V primeru kinete ne gre za škodljiv vpliv, niti ne spada med naštete primere.

Iz zahteve MOL za začetek predhodnega postopka izhaja, da bo povezovalni kanal C0 zgrajen na podlagi odobrenega projekta, saj ostajajo dimenzije, lega v prostoru in njegove karakteristike (kapaciteta, profil, materiali) identične kot v primeru presoja po sklepih ARSO 2015 in 2016, poveča pa se le širina izkopa za dodatno AB kineto.

V predhodnem postopku se presoja organa nanaša na opis posega, okolja za katerega obstaja verjetnost, da bo poseg nanj vplival in opis pomembnih vplivov. Organ ugotovi oziroma oceni ali se lahko pričakujejo pomembni vplivi. V konkretnem postopku je ARSO zaprosil ministrstva in organizacije iz tretjega odst. 52. člena ZVO-1, da pošljejo mnenje o tem ali je za poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje.

Zavod RS za varstvo narave (ZRSVN) je poudaril, da je za celotni projekt gradnje povezovalnega kanala C0 že izdal strokovna mnenja z omilitvenimi ukrepi in varstvenimi usmeritvami, na podlagi katerih sta bili izdani v letih 2013 in 2015 naravovarstveni soglasji. **Glede kinete pa je ZRSVN v strokovnem mnenju 2019 izpostavil, da ne nasprotuje izvedbi dodatne armiranobetonske kinete in da dodajanje kinete ne bo povzročala dodatnega vpliva na varovana območja in zaključuje, da za nameravani poseg ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje.** ZRSVN je izdal strokovni mnenji (z dne 2013 in 2015) v okviru postopka izdaje naravovarstvenega soglasja v katerih

so bili navedeni pogoji in varstvene usmeritve za poseg, pri čemer ti pogoji tudi v primeru dodajanja kinete zadostujejo za preprečitev oziroma zmanjšanje škodljivih učinkov njene vgradnje na naravo.

Iz mnenja Direkcija za vode izhaja, da se predmetno zemljišče nahaja na podobmočju s strogim vodovarstvenim režimom. Navaja, da morajo biti preverjeni vplivi na vodni režim v postopku izdaje vodnega soglasja za gradnji objektov, **vendar pa da na podlagi zakonodajnih obveznosti presoja vplivov na okolje ni potrebna**. Vseeno pa priporoča izvedbo presoje vplivov na okolje, ker gre za vodovarstveno občutljivo območje, kjer so vodni viri.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ugotavlja, da se nameravani poseg načrtuje na območju kmetijskih zemljišč in navaja pogoje, ki jih je treba upoštevati pri gradnji. Ti pogoji se nanašajo na dela za gradnjo kanalizacije in ne samo za kineto. MKGP je ugotovilo, da ni potrebno izvesti PVO in pridobiti okoljevarstveno soglasje, v kolikor se z navedenimi pogoji (prisotnost pedologa, monitoring izteka, saniranje ali odškodnina lastnikom po končanem posegu, itd.) dopolni projektna dokumentacija.

Zavod za gozdove je ugotovil, da z vgradnjo kinete ne bo prišlo do vplivov na gozdni prostor, zato presoje vplivi ni potrebno izvesti.

Iz stališča NIJZ z dne 31.4.2020 izhaja, da se mnenje ne nanaša samo na nameravan poseg AB kinete, temveč tudi na ostale odseke povezovalnega kanala C0, češ da celotno območje kanalizacije, tudi širše leži v ožjem vodovarstvenem območju VVo IIA, s strogim vodovarstvenim režimom. Zato je po mnenju NIJZ celotna trasa nesprejemljiva in meni, da bi jo bilo treba umestiti izven vodovarstvenih območij. Takšno mnenje je pavšalno in podano prepozno, da bi ga bilo mogoče upoštevati, saj je celotna trasa že bila pravnomočno presojana. V mnenju ni upoštevano, da ureditev kanalizacije pomeni rešitev neurejenih lokalnih greznic, za katere je splošno znano, da so glavni problem tudi za pitno vodo in ogrožajo okolje.

Tako iz sklepa ARSO 2015, št. 35405-311/2015-4 kot iz sklepa ARSO 2016, št. 35405-28/2916-2 izhaja, da ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. V postopku pridobitve gradbenih dovoljenj pa so bila predložena vsa zahtevana soglasja. V teh dveh postopkih je bilo izpostavljeno, da poseg predstavlja izboljšavo dosedanjega stanja v okolju, saj bo na območju treh občin izvedena dograditev in nadgradnja sistema odvajanja komunalnih vod, kar bo pripomoglo k zmanjšanju onesnaževanja površinskih in podzemnih vod. Odločitev, da za posege izgradnja kanalizacije DEL-1 in DEL 3 ter izgradnja kanalizacije 1. sklop I faza in 2. sklop ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, je pravnomočna odločitev v korist stranke, da v zadevi niso podane okoliščine, zaradi katerih bi se ji naložila obveznost izvedbe postopka presoje vplivov plana na okolje, zato o teh posegih za nazaj ni dopustno ponovno odločanje o isti upravni zadevi.

5.5. Kakšna je vezanost na sklep ARSO 2020?

5.5.1. Uvod

Če je ARSO s sklepom 2020 ponovno odločala o isti stvari, kar po ZUP ni dopustno, to vodi do položaja, kjer obstajata o isti stvari dve skupini pravnomočnih sklepov istega organa (ARSO), namreč sklep iz 2015 in sklep iz 2016 ter sklep 2020, ki je z njima v nasprotju. Pobuda MOL za odpravo poznejšega

sklepa po nadzorstveni pravici ni uspela in jo je ministrstvo z odločbo zavrnilo. Zoper to zavrnilno odločbo se na podlagi tožbe MOL vodi upravni spor, ki še ni končan.

ARSO 2020 ni izdala ugotovitvene odločbe, da je to objekt z vplivi na okolje, temveč, da samo utegne biti to poseg z vplivi na okolje in da se izvede postopek PVO, v katerem se to lahko potrdi ali ovrže. Torej ni vezanosti, da ima konkretna gradnja spornega odseka naravo posega z negativnim vplivom na okolje. Obrazložitev sklepa, izdanega v predhodnem postopku ne postane pravnomočna, zato ne vežejo tamkajšnje ugotovitve niti argumenti. Prav tako ne vežejo odločbe v postopku za odpravo po nadzorstveni pravici, ker odločajo le o pogojih za odpravo odločbe po ZUP.

Zaključiti torej gre, da ni vezanosti na sklep ARSO 2020, ker le ta ni temeljil na izvedeni PVO, temveč na verjetnosti, da poseg utegne škodovati. Ob odločbi, da se vloga za izdajo OVS zavrže, lahko investitor, ki ima gradbeno dovoljenje, konča gradnjo. Ker sklep MOP določa, da soglasje ni potrebno, ne bo neskladne gradnje oz. gradnje brez potrebnih soglasij.

5.5.2. V razmerju do postopka za PVO in OVS sklep ARSO ni predhodno vprašanje

147. člen ZUP mdr. določa: *»Če organ, ki vodi postopek, naleti na tako vprašanje, da brez njegove rešitve ni mogoče rešiti same zadeve, to vprašanje pa je samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa (predhodno vprašanje), ga lahko ob pogojih iz tega zakona organ sam obravnava, na pravnomočno odločitev pa je vezan....«.*

V konkretnem primeru ARSO s sklepom 2020 v predhodnem postopku ni odločil o vprašanju, ki bi bilo za odprti glavni postopek pri MOPE prejudicialno, saj zgolj ugotavlja potrebo za PVO in OVS. En organ drugemu ne more nalagati, da nekaj iz svoje pristojnosti opravi ali ne opravi, saj vsak organ svoje pristojnosti črpa zgolj iz zakona. Ne gre za predhodno vprašanje, čeprav se sam postopek imenuje »predhodni postopek«.

5.6. Ali je mogoče Sklep ARSO 2020 odpraviti z izrednimi pravnimi sredstvi in če da, s katerimi?

5.6.1. Uvod

Upoštevajoč ugotovljene nepravilnosti pri izdaji Sklepa ARSO 2020 se postavlja vprašanje, ali je mogoče Sklep ARSO 2020 odpraviti, razveljaviti oziroma spoznati za ničnega na podlagi določb veljavne zakonodaje. Ker je Sklep ARSO 2020 dokončen, ga ni več mogoče napadati z rednimi pravnimi sredstvi (pritožbo). Prav tako ga organ brez ustrezne podlage ne more odpraviti, ali razveljaviti na lastno pobudo. Pristojni organ lahko samoiniciativno poseže v dokončen upravni akt zgolj v primeru, če so izpolnjeni pogoji za katero izmed izrednih pravnih sredstev, ki jih je mogoče vložiti po uradni dolžnosti.

Uvodoma je potrebno ugotoviti, da je bil predhodni postopek, na podlagi katerega je bil izdaj Sklep ARSO 2020 izveden po določbah takrat veljavnega Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1). Ker ZVO-1 ne vsebuje posebnih določb, ki bi se nanašala na izredna pravna sredstva in ker gre pri predhodnem postopku za upravni postopek, se subsidiarno uporabljajo določbe ZUP.

ZUP v XVI. Poglavju ureja izredna pravna sredstva, s katerimi je mogoče poseči v dokončen upravni akt, pogoje in roke, v katerih je mogoče posamezno sredstvo vložiti, kakor tudi upravičene subjekte.

Izredna pravna sredstva po ZUP so naslednja:

1. Obnova postopka;
2. Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom;
3. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici;
4. Izredna razveljavitev;
5. Ničnost odločbe.

Če se na podlagi omenjenih izrednih pravnih sredstev odločba odpravi ali izreče za nično, se skladno z določbo prvega odstavka 281. člena ZUP odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje nastale, vključno s povrnitvijo nastale škode oškodovanim osebam. Če pa se odločba razveljavi, se upoštevajoč drugi odstavek omenjenega člena ZUP ne odpravijo pravne posledice, ki so iz nje že nastale, ne morejo pa nastati iz nje nobene nadaljnje pravne posledice.

Na tem mestu se lahko postavi vprašanje, ali je mogoče »sklep« kot tak izpodbijati z izrednimi pravnimi sredstvi. Vsa zgoraj naštetá pravna sredstva se namreč sklicujejo na »odločbo«. Edino pri izrednem pravnem sredstvu ničnosti, je v drugem odstavku 279. člena ZUP izrecno omenjeno, da se lahko kot ničnega izreče tudi sklep.

Menimo, da je mogoče izredna pravna sredstva po ZUP, v kolikor so izpolnjeni pogoji za posamezno izmed njih, vložiti tudi zoper Sklep ARSO. Iz sodne prakse sicer izhaja, da je npr. obnova postopka izredno pravno sredstvo zoper dokončno odločbo, pri čemer postopka, ki je končan s sklepom, ni mogoče obnoviti¹⁰. Avtorji komentarja ZUP se strinjajo, da to absolutno drži, če se je upravni postopek končal z procesnim sklepom¹¹. Drugače pa velja za sklepe, ki so po vsebini meritorne odločbe o pravicah obveznostih in pravnih koristih posameznikov. Tudi sicer je za to, ali določen upravni akt predstavlja sklep ali odločbo uporabiti vsebinski kriterij. Z izrazom odločba namreč ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo meritorno odločeno o pravici in obveznosti stranke.¹² Za presojo, ali gre za odločbo, je torej bistveno, ali je bilo z njo vsebinsko odločeno o kakšni pravici ali obveznosti stranke v upravni zadevi.¹³

Ker je s Sklepom ARSO le ta o zadevi, tj. o dolžnosti izvedbe presoje vplivov na okolje s strani MOL, vsebinsko oziroma meritorno odločil, ga je mogoče šteti za odločbo. Posledično je zoper Sklep ARSO mogoče vložiti izredna pravna sredstva po ZUP.

5.6.2. Obnova postopka

Sklep 2020 je bil izdan dne 28. 9. 2020, tri-letni objektivni tako še ni potekel. Iz vidika objektivnega roka je obnova postopka torej mogoča. Po starejši sodni praksi je sicer veljalo, da je mogoče obnoviti le postopek, ki je končan z odločbo, ne pa tudi s sklepom,¹⁴ vendar pa je zadevno mnenje v teoriji in praksi preseženo. Tako je izredno pravno sredstvo mogoče uporabiti tudi zoper sklep, če se v njem odloča o

¹⁰ Glej npr. sodbo U 2277/2002, z dne 17.09.2003 ali sodbo U 112/2004 z dne 28.09.2005.

¹¹ Glej J. Čebul, idr., Komentar zakona o splošnem upravnem postopku, 2. knjiga, 2020, str. 639.

¹² Androjna, V, Kerševan, E., Upravno procesno prav: Upravni postopek in upravni spor, Ljubljana, GV založba, 2015, str. 381.

¹³ Tudi npr. v Sodbi UPRS III U 212/2017-14 upravno sodišče ni štelo, da ne bi bila mogoča odprava oz. razveljavitev sklepa po nadzorstveni pravici.

¹⁴ Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije U 2277/2002.

pravicah in pravnih koristih posameznikov.¹⁵ Kot rečeno, so obnovitveni razlogi taksativno navedeni v 260. čl. ZUP. Od vseh obnovitvenih razlogov se kot edini potencialno možen kaže razlog iz 1. tč. zadevnega člena, po katerem je obnova postopka mogoča, če se izve za nova dejstva ali se najde ali pridobi možnost uporabiti nove dokaze, ki bi bili mogli sami zase ali v zvezi z že izvedenimi in uporabljenimi dokazi pripeljati do drugačne odločbe, če bi bila ta dejstva oziroma dokazi navedeni ali uporabljeni v prejšnjem postopku. Glede na to, da iz navedene dokumentacije ne izhaja, da bi se od izdaje sklepa 2020 dalje izvedelo za nova dejstva ali se našlo ali pridobilo možnost uporabiti nove dokaze, ki bi bili mogli sami zase ali v zvezi z že izvedenimi in uporabljenimi dokazi pripeljati do drugačne odločbe, če bi bila ta dejstva oziroma dokazi navedeni ali uporabljeni v prejšnjem postopku, pa postopka tudi po zadevni točki ni mogoče obnoviti. Skratka, **obnove postopka ni mogoče uporabiti proti sklepu 2020.**

5.6.3. Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Kot je določeno v prvem odstavku 273. člena ZUP, če organ, zoper katerega odločbo je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi, da bi s tem kršil pravice koga drugega, lahko dotlej, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče. Zoper odločbo iz prejšnjega odstavka je skladno z drugim odstavkom 273. člena ZUP možen ponovni upravni spor (v tem primeru pa organ ne more ravnati po prvem odstavku 273. člena ZUP). V predmetni zadevi je bil upravni spor zoper sklep sprožen s strani Alpe Adria Green, vendar zgolj zoper del sklepa ARSO, s katerim je ARSO zavrgel predlog za stransko udeležbo. Posledično to izredno pravno sredstvo ne pride v poštev.

5.6.4. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Pristojni organ mora po nadzorstveni pravici **odpraviti** odločbo po njeni izdaji in vročitvi (274/I) iz razlogov, med katerimi so prečrtani tisti, ki v konkretnem primeru ne pridejo v poštev:

- ~~1. — če jo je izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za primer iz 1. točke 279. člena tega zakona;~~
2. če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena;
- ~~3. — če je izdal odločbo kakšen organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali po kakšnem drugem na zakonu temelječem predpisu to potrebno;~~
- ~~4. — če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.~~

Po čl. 274/II ZUP lahko pristojni organ odločbo razveljavi po nadzorstveni pravici, če je bil z njo očitno prekršen materialni predpis

Pristojni organ po nadzorstveni pravici odpravi oziroma razveljavi odločbo po uradni dolžnosti, če izve oziroma ugotovi, da so podani razlogi za odpravo ali razveljavitev. Odločba o odpravi po 1. in 2. točki 274. člena ZUP se lahko izda v **petih letih**, odločba po 3. in 4. točki 274. člena **in drugem odstavku 274.**

¹⁵ Kovač, P., Kerševan, E., Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) – 2. knjiga, Ljubljana: Uradni listi Republike Slovenije in Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022, str. 640, 641.

člena ZUP pa v enem letu od dneva, ko je bila odločba izdana in vročena. Zoper odločbo, izdano po 274. členu tega zakona, ni dovoljena pritožba.

Vprašanje je torej, kateri razlog za odpravo po nadzorstveni pravici bi lahko bil v konkretnem primeru podan. Ni pomembno, kateri razlog je vlagatelj pobude navedel, saj upravni organ v okviru postopanja po nadzorstveni pravici, po uradni dolžnosti upošteva upravičen razlog. MOL je v svoji vlogi navedel razlog po 2. točki prvega odstavka 274. člena ZUP.

Glede na ugotovljeno, da predvidene izvedbe AB kinete ni mogoče šteti za poseg v smislu okoljevarstvene zakonodaje, bi v poštev lahko prišla razveljavitev zaradi očitno prekršenega materialnega predpisa (2. odst. 274. čl. ZUP). Problem je, da se je 1-letni rok iztekel. Odprava ali razveljavitev po zadevnih določilih, glede na to, da je sklep 2020 bil izdan dne 28. 9. 2020, torej ne pride v poštev.

Iz časovnega vidika je tako mogoča edinole odprava sklepa 2020 **po 2. tč. 1. odst. 274. čl.**

Kljub poimenovanju vloge »pobuda za razveljavitev«, je MOL prav za prav zahtevala odpravo 3. tč. izreka sklepa 2020 iz razloga po 2. tč. 1. odst. 274. čl. ZUP. MOP temu ni sledilo in je dne 11.7.2022 izdalo odločbo pod opr. št. 35402-29/2020-2550-37, s katero je zahtevo MOL za odpravo po nadzorstveni pravici, zavrnilo. MOL je dne 26.7.2023 vložila tožbo v upravnem sporu opr. št. I U 1077/2022-14, o kateri še ni bilo odločeno.

Upravno sodišče se bo prav tako moralo ukvarjati z dejstvom, da je ARSO s sklepom 2015 že presojala nameravani poseg: **izgradnja kanalizacije** v okviru projekta »**Odvajanje in čiščenje odpadne vode** na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« -1. sklop: I. faza In 2. sklop in odločila, da ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Nadalje je bil s strani ARSO 2016, iz katerega izhaja, da za nameravani poseg: **izgradnja kanalizacije** v okviru projekta »**Odvajanje in čiščenje odpadne vode** na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« DEL 1 in DEL 3 ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje In pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Kot izhaja iz obrazložitve citiranih sklepov, je bil predmet obravnave v teh postopkih tudi povezovalni kanal CO. Že po logičnem sklepanju vgradnja kinete ni nekaj drugega kot je kanalizacija v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja. Zato sklep ARSO 2020 posega v že pridobljene pravice, ki jih je investitor pridobil z gradbenimi dovoljenji, ki so bila pravilno izdana na podlagi sklepov ARSO 2015 in 2016.

V upravnem postopku sicer na splošno velja, da upravni organ odločbe ne more odpraviti ali razveljaviti po nadzorstveni pravici, če je pred tem že odločil o enaki zahtevi v isti upravni zadevi in jo zavrnil.¹⁶ Kljub temu menimo, da je obrazložitev zavrnitvene odločbe kontroverzna in ni povsem nemogoče, da bi investitor s pobudo za odpravo po nadzorstveni pravici poskusil celo znova, saj ni dovolj jasno, zakaj je prišlo do zavrnitve. Zato tudi ne bi bilo treba šteti, da je o teh razlogih upravni organ že enkrat odločil in bi bila to ovira za nov postopek.

5.6.5. Izredna razveljavitev

¹⁶ Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 2586/2018-14.

V primeru sklepa ARSO 2020 to pravno sredstvo ni najbolj primerno, saj sklep le ugotavlja potrebo po PVO. Izredna razveljavitev izvršljive odločbe pa pride v poštev če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati (drugi odstavek 144. člena ZUP: če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti), če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice. Odločba se lahko razveljavi tudi le deloma, in sicer toliko, kolikor je neogibno potrebno, da se odvrne nevarnost (278/I ZUP). Če je odločbo izdal organ prve stopnje v zadevi iz državne pristojnosti, jo lahko razveljavi organ druge stopnje, če tega organa ni, pa vlada (278/II ZUP).

Iz komentarja ZUP izhaja¹⁷, da je posebnost tega izrednega pravnega sredstva, da se izda zoper odločbo, ki je zakonita (ni bilo storjenih materialnih in procesnih kršitev, dejansko stanje je bilo popolnoma ugotovljeno) – vendar pa so po njeni vročitvi nastale nepredvidljive okoliščine, zaradi katerih bi njena izvršitev neposredno ogrozila javni interes.

V konkretnem primeru bi bilo težko utemeljiti, zakaj so izpolnjeni pogoji za izredno razveljavitev odločbe. Morda bi to bila lahko škoda velike vrednosti, nevarnost za okolje zaradi neurejene kanalizacije, če bi šteli, da sklep ARSO 2020 preprečuje izvedbo kanalizacije in s tem nastaja resna nevarnost za zdravje ljudi.

Roka za uveljavljanje tega izrednega pravnega sredstva ni. Zoper odločbo, s katero se razveljavi odločba iz prejšnjega odstavka, tudi ni dovoljena pritožba.

5.6.6. Ničnost odločbe

Za nično se izreče odločba (279/I ZUP; prečrtani so tisti, ki ne pridejo v poštev):

- ~~1. — ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku;~~
- ~~2. — ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;~~
3. ki je sploh ni mogoče izvršiti;
- ~~4. — ki jo je izdal organ brez zahteve stranke (128. člen ZUP), pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila;~~
- ~~5. — ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska, ali drugega nedovoljenega dejanja;~~
- ~~6. — v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost.~~

Pod zgoraj navedenimi pogoji se lahko izreče za ničnega tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih (279/II ZUP).

Po določbi 3. točke 1. odstavka 279. člena ZUP se torej za nično izreče upravna odločba, ki je sploh ni mogoče izvršiti, in sicer iz razloga pravne ali dejanske nezmožnosti izvršitve. Po določbi 3. točke 1.

¹⁷ Glej: Čebul, J., idr., Komentar zakona o splošnem upravnem postopku, 2. knjiga, Ljubljana: Uradni list, 2020, str. 737.

odstavka 279. člena ZUP se za nično izreče upravna odločba, ki je sploh ni mogoče izvršiti, in sicer iz razloga pravne ali dejanske nezmožnosti izvršitve. Pri tem gre za dejansko nezmožnost izvršitve tedaj, če odločba vsebuje dispozitiv, ki ga objektivno ni mogoče izvršiti (sodba III U 369/2009¹⁸). Pravna nezmožnost izvršitve je lahko v tem, da sklep ARSO 2020 odloča o isti stvari, o kateri je že bilo odločeno in sicer o potrebnosti PVO in OVS, enkrat negativno drugič pozitivno za isto območje. Odločbi sta si torej v nasprotju. Dve identični odločbi ne moreta učinkovati. Zato je kasnejšo treba spraviti s sveta, še zlasti, ker so bila na podlagi prvega sklepa že izdana pravnomočna gradbena dovoljenja, ki jim ni mogoče očitati nezakonitosti in pridobljene pravice strank. Prva odločba, da PVO ni potrebna je torej že bila »izvršena«, je učinkovala kot podlaga v postopku pridobivanja gradbenih dovoljenj. Ni mogoče izvršiti druge kasnejše odločbe, če je prva že bila uveljavljena. To se je pokazalo tudi pri poskusu izreka ničnosti gradbenega dovoljenja.

Odločba se lahko vsak čas izreče za nično po uradni dolžnosti (280/I ZUP). Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal (280/III ZUP).

Zoper odločbo, s katero se kakšna odločba izreče za nično ali se zavrne predlog stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca, naj se odločba izreče za nično, je dovoljena pritožba, razen če zoper odločbo organa, ki jo je izdal, po zakonu ni pritožbe (280/IV ZUP).

Proti odločbi o izreku ničnosti lahko tožbo v upravnem sporu vložijo le stranke, ki pa nimajo pravnega interesa. Stranskih udeležencev v predhodnem postopku ni bilo. Alpe Adria green je sicer uveljavljal stransko udeležbo, vendar s tem ni uspel.

5.7. Postopek z vlogo Mestne občine Ljubljana za pridobitev okoljevarstvenega soglasja

Teoretično obstaja več načinov, na katere lahko ministrstvo zaključi postopek odločanja o izdaji okoljevarstvenega soglasja¹⁹ (ki so v nadaljevanju podrobneje obravnavani), in sicer so to:

- zavrženje vloge zaradi pomanjkanja procesnih predpostavk;
- zavrnitev vloge;
- izdaja okoljevarstvenega soglasja.

5.7.1. Zavrženje zahteve oziroma vloge

Po informacijah, zbranih s strani naročnika, je v konkretnem primeru mogoče izpeljati zaključek, da procesne predpostavke za dopustnost postopka niso podane.

¹⁸ VSRS Sodba X Ips 17/2019: ZVO-1 nima določb, ki bi na splošno urejale naknadno izvedbo predhodnega postopka, niti določbe 51.a člena ne omogočajo take razlage. Izvedba predhodnega postopka na naknadno vlogo nosilca posega, tj. po tem, ko je bil poseg že izveden, na podlagi določb ZVO-1 ni možna.

¹⁹ V vseh primerih bi zavezujoči del odločbe predstavljal izrek. Izrek ali dispozitiv predstavlja najpomembnejši del odločbe, z njim se odloči o pravici ali obveznosti posameznika v upravnem postopku. Obvezne sestavine dispozitiva so obrazložitev o predmetu postopka, odločitev o vseh zahtevkih strank in obrazložitev o vseh stroških postopka (če so ali niso nastali). S procesnim sklepom se odloči o dopustnosti postopka. Izrek mora biti jasen, kratek in določen. Obrazložitev razloži izvor izreka z navedbo določb predpisov, na katere se odločba opira. Tu se navede in obrazloži vse zahtevke strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, odločilne razloge za presojo posameznih dokazov, razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo in razloge zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.

5.7.1.1. Določila ZUP o zavrženju²⁰

V skladu s 129. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) organ najprej preizkusi zahtevo in jo s sklepom zavrže v naslednjih primerih:

- *če stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva;*
- *če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka;*
- *če zahteva ni bila vložena v predpisanem roku;*
- *če se o isti upravni zadevi že vodi upravni ali sodni postopek, ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevek, ni spremenilo.*

Organ lahko zavrže zahtevo tudi kadarkoli med postopkom do izdaje odločbe, če so podani razlogi iz prejšnjega odstavka tega člena. Zoper sklep, s katerim organ zavrže zahtevo, je dovoljena pritožba.

Razlogov za zavrženje je lahko več.

5.7.1.2. Zavrženje, ker je o isti zadevi že pravnomočno odločeno

Organ, ki odloča o PVO in OVS lahko vlogo zavrže, če ugotovi, da je o isti upravni zadevi tekel upravni postopek, v katerem je bilo že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, kot se je to zgodilo v konkretnem primeru. Sklepa ARSO 2015 in 2016, da PVO ni potrebna, sta bila predpostavka za izdajo (pravnomočnih) gradbenih dovoljenj. Oba zadevna sklepa sta v nasprotju s sklepom ARSO 2020. Ker kineta ne predstavlja odstopanja, zaradi katerega bi bilo treba zahtevati spremembo ali dopolnitev gradbenega dovoljenja, ima investitor pravico do gradnje, brez ozira na OVS. Pravnomočnost gradbenih dovoljenj, temelječa na predhodnih pravnomočnih sklepih ARSO 2015 in 2016, ki sta v koliziji s sklepom ARSO 2020, torej narekuje, da se zahteva za izdajo OVS zaradi prepovedi »ne bis in idem« zavrže (4. tč. 1. odst. 129. čl. ZUP).

Kot že rečeno, postopek izdaje gradbenih dovoljenj je pravnomočno končan, na temelju sklepov ARSO (2015 in 2016), da PVO in OVS nista potrebna. Zato je investitor pridobil pravico graditi v skladu z gradbenimi dovoljenji. Ker se na iste odseke nanaša tudi sklep ARSO 2020, ni dvoma, da se slednji nanaša na že pravnomočno odločeno stvar. To je razvidno tudi iz zakonske ureditve, da naknadni predhodni postopek ni možen, kar kaže na identičnost zadeve, saj je OVS le del odločanja o posegu.

²⁰ Izrek sklepa, s katerim se zavrže vlogo/zahtevo, vsebuje zgolj opredelitev zahteve, ki se zavrže. Obrazložitev sklepa pa vsebuje razlago, zakaj je organ zahtevo zavrgel. Sledi še del izreka, kjer organ odloči o stroških postopka. Tako npr. Sklep UE Ljubljana z dne 9. 8. 2021, številka 351-714/2021-4: »Zahteva z dne 3. 3. 2021 za legalizacijo objekta daljšega obstoja, parcelna številka k.o., se zavrže.«

Ovira že pravnomočno odločene stvari v postopku za PVO in OVS je torej dejstvo, da je pristojni organ, ARSO za celotno traso povezovalnega kanala C0, torej tudi za del med revizijskima jaškoma 142 in 166, na katera se nanaša sklep ARSO 2020 s svojima sklepoma iz let 2015 in 2016 ugotovil, da presoja vplivov na okolje ni potrebna. Edina razlika med posegom med revizijskima jaškoma 142 in 166 v sklepih iz let 2015 in 2016 na eni strani ter sklepom iz leta 2020 na drugi, je v tem, da se sklep iz leta 2020 nanaša na (kanal z) dodano AB kineto, sklepa iz let 2015 in 2016 pa ne (nanašata se na kanal brez AB kinete). Zgolj dodatek AB kinete **ne more, kot izhaja iz v tem mnenju predstavljene sodne prakse Sodišča EU in razlage relevantnih predpisov, predstavljati posega v okolje ali spremembe posega v okolje**. Zato je podana identičnost zadeve, o kateri je že bilo odločeno s sklepoma ARSO 2015 in 2016 v povezavi s pravnomočnimi gradbenim dovoljenjem. Kot že rečeno po 4. tč. 1. odst. 129. člen ZUP organ s sklepom zavrže zahtevo stranke, če je bilo o isti upravni zadevi že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Pravice pa je stranka pridobila s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem.

Upravno sodna praksa razlaga pojem »iste upravne zadeve«, ne na podlagi utemeljitve, ali gre v svojem bistvu za primerljiva zahtevka, temveč na podlagi tega, ali se oba zahtevka, ki ju je treba primerjati na podlagi 4. točke 1. odstavka 129. člena ZUP, in ki sicer lahko merita na isti učinek za vlagatelja vloge, opirata na isto pravno in dejansko podlago.²¹ Oba zahtevka v tej zadevi očitno merita na končni učinek, da se gradnja kot poseg izvede v skladu z veljavno ureditvijo. Ista pravna in dejanska podlaga v zadevnem položaju torej podana.

Tako kot odločba, se tudi sklep izda ob zaključku postopka. Pri obeh gre za upravnopravni akt, ki je posamičen in konkreten ter enostranski in avtoritaren (tj. dejanje kjer nastopa organ nasproti stranki z močnejšo voljo v upravnopravnem razmerju). Če se sklepom odloča ali posega v pravice strank, postane materialno pravnomočen. Procesni sklepi pa imajo formalno pravnomočnost.²² Sklepi ARSO 2015, 2016 in 2020 niso procesni sklepi.

Odločba o gradbenem dovoljenju, ne glede na to ali je pravilna ali ne, v interesu ohranitve pravnega reda izključuje možnost ponovnega obravnavanja iste zadeve in zavezuje tiste, na katere se nanaša pravnomočnosti razpravljati o temeljnih lastnostih judikata, njegovih učinkih in njegovi vlogi pri utrjevanju oziroma urejanju civilnopravnih razmerij, kar je bistvo pravne varnosti.

ZUP je pravnomočnost odločbe opredelil v 225. členu takole: »Odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti, postane pravnomočna.«²³

5.7.1.3. Zavrženje, ker stranka ne uveljavlja svoje pravne koristi

Zavrženje je mogoče opreti še na 2. tč. 1. odst. 129. čl. ZUP (če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka). Do zavrženja vloge na podlagi 2. tč. 1. odst. 129. čl. ZUP lahko pride v treh skupinah primerov (črtani so tisti, ki ne pridejo v poštev), in sicer:

²¹ UPRS sodba I U 82/2017, glej tudi Kerševan, E., Androjna, V., Upravno procesno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2017, stran 40.

²² Breznik J., Štucin Z., Marflak, J. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV založba, Ljubljana 2008.

²³ Jerovšek T., Ustavnost in zakonitost / 158. člen, Pravnomočnost upravnih odločb, 2002

- ~~— Če vloge vložijo oseba, ki niti ne zatrjuje, da pravico ali pravno korist uveljavlja v svojem imenu, pač pa to počne za nekoga drugega, brez ustreznega pooblastila;~~
- ~~— Če vložnik sploh ne more biti stranka, ker nima ustrezne pravne sposobnosti;~~
- Če vložnik v vlogi uveljavlja priznanje pravice ali pravnega interesa, ki mu po materialnih predpisih očitno ne pripada, kar mora biti iz vloge *prima facie* razvidno (Sodba UPRS I U 1523/2020-35).

Presoja vplivov na okolje se lahko izvede zgolj za poseg v okolje. Ker dodatek armiranobetonske kinete delu povezovalnega kanala med revizijskima jaškoma 142 in 166 ne predstavlja posega v okolje, se zanj **ne more izvesti presoja vplivov na okolje**. Iz tega, po naravi stvari, izhaja tudi, da MOL ne more vložiti vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja, saj v takšni vlogi ne uveljavlja priznanja pravice ali pravnega interesa, ki mu po materialnih predpisih očitno ne pripada, kar je iz zadevne vloge tudi *prima facie* razvidno, kar prav tako govori za zavrženje vloge MOL.

O obstoju pravne koristi je mogoče sklepati na podlagi ugotovitve, komu nek materialni predpis daje položaj, ki ga je mogoče varovati v upravnem postopku.²⁴ V primeru vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja, svojo pravno korist nedvomno uveljavlja stranka, ki zadevno vlogo vložijo. Takšno pravno korist pa lahko uveljavlja zgolj v položaju, ko okoljevarstveno soglasje sploh potrebuje. **Z drugimi besedami, v kolikor vložnik ne potrebuje okoljevarstvenega soglasja z vložitvijo vloge za njegovo pridobitev ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oz. nima za postopek pravnega interesa.**

Presoja vplivov na okolje se lahko izvede zgolj za poseg v okolje. Ker dodatek armiranobetonske kinete delu povezovalnega kanala med revizijskima jaškoma 142 in 166, kot že razloženo v poglavju 5.1., ne predstavlja posega v okolje, se zanj ne more izvesti presoja vplivov na okolje. Iz tega, po naravi stvari, izhaja, da MOL ne more vložiti vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja, saj v takšni vlogi ne uveljavlja priznanja pravice ali pravnega interesa, ki mu po materialnih predpisih očitno ne pripada, kar je iz zadevne vloge tudi *prima facie* razvidno. Posledično je potrebno vlogo oziroma zahtevo MOL zavreči.

Ob tem morda ni odveč nekaj primerov zavrženja iz sodne prakse Upravnega sodišča Republike Slovenije.

- Sodba UPRS I U 1523/2020-35 navaja, da "je treba zavrženje vloge dopustiti (tudi) v primerih, če vlagatelj v svoji zahtevi uveljavlja priznanje določene pravice (ali pravnega interesa), ki mu po materialnih predpisih očitno ne pripada."
- Sodba UPRS I U 2661/2017-14 v obrazložitvi zavrnilne sodbe glede zavrženje pritožbe tožnika zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije navaja »da tožnik v pritožbi zoper odločbo prvoinstanjskega organa z dne 5. 5. 2017 ni izkazal, da se ima pravico udeleževati predmetnega postopka, saj ni izkazal, v čem je njegov pravni interes za vložitev pritožbe.« Sodba UPRS II U 81/2015 pa navaja, da »je drugostopenjski organ pravilno postopal po 246. členu ZUP ter pritožbo zavrgel, ker je ni vložila upravičena oseba (t. j. oseba, ki ni imela pravnega interesa).

²⁴ Kovač, P., Kerševan, E., Komentar zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) – 1. knjiga, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022, str. 336.

5.7.1.4. Zavrženje po 2. odst. 67.čl. ZUP

ZUP v prvem in drugem odstavku 67. členu določa:

»(1) Če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Organ, mora v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti vložniku rok, v katerem jo mora popraviti. Zahtevo v obliki dopisa za odpravo pomanjkljivosti se pošlje ali izroči vložniku, če je podal vlogo neposredno pri organu.

(2) Če stranka pomanjkljivosti odpravi v roku, se šteje, da je vloga vložena takrat, ko je bila vložena vloga, s katero so pomanjkljivosti odpravljene. Če stranka v tem roku pomanjkljivosti ne odpravi, organ s sklepom zavrže vlogo. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba.«

V primeru, da vlagatelj na podlagi poziva ministrstva ne dopolni vloge na način, da se pomanjkljivosti odpravijo, je v skladu z navedenim določilom ministrstvo upravičeno zavreči vlogo. MOL vloge za pridobitev okoljevarstvenega soglasja ni ustrezno dopolnil, zato bi bilo mogoče njeno zavrženje na podlagi zadevnega določila.

5.7.2. Druge možne odločitve

5.7.2.1. Uvod

V nadaljevanju so zgolj zaradi celovitosti predstavitve možnih odločitev upravnega organa predstavljene še možnosti vsebinskega odločanja v tovrstnem upravnem postopku. Če bi se pristojni organ odločil za vsebinsko odločanje o utemeljenosti zahteve ima na voljo pozitivno odločitev z izdajo OVS ali negativno, s katero zahtevo za izdajo OVS zavrne. Glavna stvar postopka pri MOPE je torej izdaja OVS. Brez dokončanja glavnega postopka za PVO in OVS torej še nimamo odločbe, da gre za poseg z vplivom, ker se šele v tem postopku upoštevajo vse konkretne okoliščine. Pri presoji vplivov nameravanega posega na okolje organ upošteva dejansko stanje, kot izhaja iz predložene dokumentacije nosilca nameravanega posega, veljavno zakonodajo ter pripombe stranskih udeležencev.

10. člen ZUP določa, da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odloča v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. **Breme dokaza, da je nameravani poseg sprejemljiv za okolje, je sicer na nosilcu nameravanega posega**, da je torej on tisti, ki mora zagotoviti ustrezno presojo in v primeru, da ta ne odpravi dvoma, poskrbeti za zadostne dokaze o tem, da ne bo škodljivih posledic. **V skladu z 139. členom ZUP lahko uradna oseba, ki vodi postopek, med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena.** Uradna oseba, ki vodi postopek, odredi po uradni dolžnosti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve (drugi odst. 139. člena ZUP). Uradna oseba, ki vodi postopek, si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba glede dejstev, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (tretji odstavek 139. člena ZUP). **Organ, ki vodi postopek lahko zaprosi za posredovanje podatkov o poteku drugih postopkov, npr. potek in ugotovitve nadzora v inšpekcijskih postopkih v konkretni zadevi.**

ZVO-1 v prvem odstavku 54. člena določa, da se presoja vplivov na okolje izvede na podlagi poročila o vplivih nameravanega posega na okolje. Nadalje drugi odstavek 54. člena ZVO-1 določa okvirne vsebine poročila. Podrobnejša vsebina poročila je določena z Uredbo o vsebini poročila o vplivih na okolje in načinu njegove priprave (Uradni list RS, št. 36/09, 40/17 in 44/22 – ZVO-2). Namen poročila je, skladno s prvim odstavkom 2. člena Uredbe o vsebini, zagotovitev podatkov, potrebnih za presojo vplivov nameravanega posega na okolje, tako glede na vrsto in lastnosti nameravanega posega kot glede na lastnosti in značilnosti okolja oziroma njegovih delov, ki bi lahko bili zaradi vplivov posega prizadeti. Poročilo mora vsebovati opis in analizo nameravanega posega v okolje v času njegove izvedbe, trajanja in prenehanja v odnosu do okolja, v katerega se umešča, in ugotovitev ter oceno vseh možnih vplivov posega, ki bi lahko imeli pomembne učinke na ljudi in njihovo zdravje, rastlinstvo in živalstvo, tla, vodo, zrak, klimatske razmere, človekovo nepremično premoženje, kulturno dediščino, krajino in njihove medsebojne odnose. Nosilec nameravanega posega mora v poročilu dejansko stanje navesti natančno, po resnici in določno, konkretna vsebina poročila pa je odvisna od informacij, ki jih organ potrebuje za izvedbo presoje vplivov na okolje za posamezen poseg.

Pri tem morda ni odveč opozoriti na **načelo previdnosti** iz 2. odstavka 8. člena ZVO-1. V primeru možnosti nepopravljivega uničenja okolja ali če so ogrožene njegove regeneracijske sposobnosti, pomanjkanje znanstvene zanesljivosti ne sme biti razlog za odlaganje ukrepov. Uporaba načela previdnosti omogoča ukrepanje ne glede na to, da ni trdnih dokazov, da bi bile posledice za okolje ali zdravje ljudi res nepopravljive, torej v okoliščinah negotovosti oziroma nezadovoljivih znanstvenih spoznanj.

5.7.2.2. Ugoditev – izdaja OVS

Če bi se MOPE odločilo za vsebinsko odločanje o utemeljenosti zahteve, bi v odločitvi, s katero bi nosilcu nameravanega posega okoljevarstveno soglasje izdalo, skladno z določbo tretjega odstavka 61. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1) določilo tudi pogoje, ki bi jih moral upoštevati nosilec nameravanega posega, da bi preprečil, zmanjšal ali odstranil škodljive vplive na okolje. Pri določanju teh pogojev mora glede na četrti odstavek navedenega člena ministrstvo upoštevati zlasti:

1. predpise na področju varstva okolja, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine in rabe ali varstva delov okolja,
2. ugotovitve iz poročila o vplivih na okolje,
3. mnenja in pripombe javnosti, in
4. mnenja in pripomb države članice.

Pri tem mora v obrazložitvi okoljevarstvenega soglasja navesti, kako jih je upoštevalo. V primeru izdaje okoljevarstvenega soglasja bi bilo torej ugotovljeno, da je poseg skladen z okoljevarstvenimi predpisi, MOL pa bi moral upoštevati pogoje, ki bi mu jih v njem postavilo MOPE. Glede na to, da je bil del AB kinete že zgrajen, bi slednje lahko pomenilo potrebo po dodatnih delih v že izvedenem delu ter seveda vključitev dodatnih del v preostali del kanala, hkrati pa bi bilo treba z izdajo OVS določiti pogoje za preprečevanje vpliva na okolje, ki se nanašajo na AB kineto med revizijskima jaškoma 142 in 166 in ne na celotno traso povezovalnega kanala CO. Zgolj dodatek AB kinete, kot izhaja iz stališča praske Sodišča EU, ne more predstavljati spremembe projekta oziroma spremembe posega v okolje.

5.7.2.3. Zavrnitvena odločba

Za zavrnitev izdaje OVS morajo biti razumljivo podani zadostni utemeljeni razlogi.

Zavrnitev vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja ZVO-1 določa v drugem odstavku svojega 57. člena. Iz njega izhaja naslednje: *»Če ministrstvo ugotovi, da je nameravani poseg iz prejšnjega odstavka v očitnem nasprotju s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, ohranjanje narave, upravljanje voda ali varstvo kulturne dediščine, in ga zato ni dovoljeno izvesti, izda odločbo, s katero zavrne okoljevarstveno soglasje, ...«.*

Iz analiziranih zavrnilnih odločb v upravni praksi izhaja, da nosilci posegov niso izkazali, da bi izvedba predlaganih ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje npr. emisije hrupa iz vira hrupa dejansko odpravila oziroma preprečevala čezmerno obremenjevanje okolja s hrupom.

Hipotetična zavrnitev vloge za izdajo okoljevarstvenega soglasja za nameravani poseg bi torej pomenilo, da izvedba tega posega, t. i. *»Vgradnje povezovalnega kanala CO z dodajanjem armiranobetonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m, nosilke nameravanega posega Mestni občini Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana, na zemljiščih v k.o. 1753 Vižmarje s parcelnimi št. 1801/1, 350 in v k.o. 1734 Ježica s parcelnimi št. 2162, 2340, 1860, 1859, 1858, 1857, 1856, 1855, 1854, 2341, 1618, 1619, 1620, 1621, 1622 in 2343«*, ni dopustna, če bi bila v nasprotju s predpisi. MOL tako armiranobetonske kinete ne bi smel izvesti, oziroma bi moral že izvedeno odstraniti.

V zvezi s tem je spet potrebno upoštevati, da sta bila MOL v zvezi z projektom izgradnje kanala CO v zvezi z dolžnostjo izvedbe presoje vplivov na okolje in pridobitve okoljevarstvenega soglasja predhodno že izdana dva sklepa s strani ARSO:

- sklep št. 35405-311/2015-4 z dne 25. 09. 2015;

v katerem je bilo odločeno, da nosilkam nameravanega posega MOL, Občini Medvode, in Občini Vodice, za nameravani poseg: *»izgradnja kanalizacije v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« - 1. sklop: I. faza in 2. sklop«* **ni (bilo) potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja**, in

- sklep št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 01. 2016;

s katerim je pristojni organ odločil, da nosilkam nameravanega posega MOL, Občini Medvode, in Občini Vodice, za nameravani poseg: *izgradnja kanalizacije v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« DEL 1 in DEL 3* **ni (bilo) potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja**.

Potrebno je poudariti, da je bila predmet presoje v postopkih, v katerih sta bila izdana navedena sklepa, celotna trasa kanala CO in ne zgolj *»Vgradnja povezovalnega kanala CO z dodajanjem armiranobetonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m«*. Del omenjenih sklepov je bila tako tudi izvedba povezovalnega kanala CO, na katerem naj bi se po spremembi izvedla AB kineta.

Zavrnitev izdaje okoljevarstvenega soglasja tako v ničemer ne bi vplivala na prejšnja sklepa, ki sta postala pravnomočna. V predmetnem postopku gre namreč zgolj za presojo *»spremenjenega posega«* in ta postopek v primeru zavrnitve ne more vplivati na že pravnomočno ugotovljeno, da za prej predvidene posege ni potrebno pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Če bi torej ministrstvo zavrnilo izdajo okoljevarstvenega soglasja, MOL ne bi smel izvesti AB kinete, lahko pa bi izvedel projekt kot je bil zastavljen pred odločitvijo o izvedbi AB kinete, saj ima za navedeno ravnanje pravnomočna

gradbena dovoljenja (več v nadaljevanju) ter pravnomočne sklepe ARSO, da za te posege pridobitev okoljevarstvenih soglasji ni potrebna. V primeru zavrnitve izdaje OVS za nameravani poseg (izvedbe AB kinete) bi torej MOL lahko izvedla prvotno predviden poseg – odstraniti pa bi mogla vsa izvedena dela glede izvedbe AB kinete.

5.7.3. Pravna sredstva proti odločbi MOPE v postopku PVO in OVS

Zoper morebitno odločbo o izdaji okoljevarstvenega soglasja bodo na voljo tudi določena pravna sredstva. Ta pa niso na voljo zgolj nosilcu nameravanega posega, temveč tudi nekaterim drugim subjektom.

Iz ZVO-1 izhaja, da je stranka v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja nosilec nameravanega posega. Prav tako je stranka v postopku tudi oseba, ki stalno prebiva ali je lastnik ali drugi posestnik nepremičnine na vplivnem območju in nevladna organizacija za katere ZVO-1 predpostavlja obstoj pravnega interesa, da zaradi varstva svojih pravic vstopijo v postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja. Ti subjekti imajo v postopku položaj stranskega udeleženca, pod pogojem, da v roku 35 dni od objave javnega naznanila vložijo zahtevo za vstop v postopek. Če je zahteva vložena po izteku roka, jo organ s sklepom zavrže.

V postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja pa lahko kot stranski udeleženci vstopijo tudi osebe izven vplivnega območja in ki niso nevladne organizacije, vendar se zanje ne uporablja 64. člen ZVO-1, temveč 43. člen ZUP, kar pomeni, da morajo obstoj svojega pravnega interesa za udeležbo v postopku izkazati. Prav tako lahko v skladu s sodno prakso tudi osebe iz vplivnega območja (in nevladne organizacije) vstopijo v postopek po izteku 35-dnevnega roka, vendar pa se obstoj njihovega pravnega interesa v teh primerih ne domneva, ampak morajo obstoj te predpostavke izkazati skladno s 43. členom ZVO-1.²⁵

Stranski udeleženci imajo skladno z določbo tretjega odstavka 43. člena ZUP iste pravice in obveznosti kot stranka, kar pomeni, da lahko zoper OVS vložijo pritožbo, izredna pravna sredstva, pa tudi upravni spor.

Pritožbo lahko skladno z določbo prvega odstavka 229. člena ZUP v roku ki velja za stranko (30 dni od vročitve) vloži (poleg stranskih udeležencev) tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi – ki izkaže svoj pravni interes.

Pritožbo in pravna sredstva lahko tako poleg MOL vložijo tudi morebitni stranski udeleženci, pa tudi druge osebe, pod pogojem, da bi uspele izkazati svoj pravni interes.

Glede možnosti uveljavljanja izrednih pravnih sredstev veljajo zakonske določbe ZUP, kot to izhaja iz točke 5.6.

5.8. Narava in pomen mnenj mnenjedajalcev

Mnenja iz 43. člena GZ-1 nimajo narave izvedeniških mnenj, saj ne gre za mnenja o dejanskih vprašanjih, ampak za izjave, s katerimi mnenjedajalci podajajo naziranja s **svojega delovnega področja**

²⁵ Sodba I U 1555/2020-9 z dne 12.01.2021.

in pristojnosti. Ta mnenja tudi **niso konkretni upravni akti** oz. nimajo značaja upravnih odločb, zato jih ni mogoče samostojno izpodbijati. Mnenja iz 43. člena GZ-1 tudi **nimajo značaja akcesornih aktov** po 208. in 209. členu ZUP glede na to, da navedena mnenja po 2. točki prvega odstavka 46. člena GZ-1 tvorijo **sestavni del zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja**. Ustavno sodišče je v več odločbah⁵ pojasnilo, da eno od načel pravne države zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Predpis namreč izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo. Z vidika pravne varnosti, ki je tudi eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, ko s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.²⁶

5.9. Uporabno dovoljenje

V postopku izdaje uporabnega dovoljenja se presoja, ali je objekt izveden skladno z gradbenim dovoljenjem. Gradnja oziroma objekt je skladen z gradbenim dovoljenjem, če se izvaja oziroma je izveden v skladu s pogoji, določenimi v pravnomočnem oziroma dokončnem gradbenem dovoljenju, **ob upoštevanju z zakonom dopustnih manjših odstopanj**. Primer, če je postavljen nek konstrukcijski zid je vseeno ali je izveden s preklado ali kako drugače. Odstopanje od gradbenega dovoljenja tudi ni, če gre samo za vgrajen material. Pri kineti bi lahko rekli, da se jarek v katerega se polaga cev, utrdi z betonom. Če bi bila neskladna gradnja, to ne vpliva na veljavnost gradbenega dovoljenja, to je vprašanje za inšpekcijske službe. Vsa odstopanja niso razlog za rušitev ali zaustavitev gradnje. Pri kineti gre za izboljšano varnost in omilitveni ukrep, kar naj bi upoštevale tudi inšpekcijske službe. V praksi se ne gre toliko daleč, da bi se inšpekcija spuščala v oceno uporabljene tehnologije. Izkustveno je nelogično sklepanje, da je problem sama kineta, ki je višji standard in nima neugodnega ne vpliva na okolje. V ilustracijo je mogoče dati primer, ko je bila objektu izven gradbenega dovoljenja dodana klet. Odločeno je bilo, da to ni razlog za rušitev ali odstranitev.

5.10. Možnost posegov za nazaj

Gradnje, ki temelji na veljavni dokumentaciji v času pridobivanja dovoljenj ni mogoče ponovno preverjati v postopkih. **Pravnomočnost dovoljenj varuje upravičence.** V nobenem primeru ni mogoče ponovno presojati upravičenosti trase in umestitve cevovoda v prostor. Tudi izredna pravna sredstva s potekom rokov niso več mogoča.

5.11. Pravica do pitne vode

V Republiki Sloveniji je pravica do pitne vode ustavna kategorija (Republika Slovenija je poleg Slovaške sicer edina članica Evropske unije, v kateri je področje vod ustavna kategorija). Dne 17. 11. 2016 sprejet Ustavni zakon o dopolnitvi III poglavja ustave Republike Slovenije²⁷ je slednji dodal 70.a člen (pravica do pitne vode), ki določa:

²⁶ Poleg ustavnopravne vprašljivosti zgoraj citiranih določb GZ-1 se lahko upravičeno vprašamo, ali je takšen način normiranja res namenjen zaščiti javnega interesa. Navedeni zakon v 2. členu namreč določa, da je namen tega zakona zaščita javnega interesa pri graditvi objektov. Torej če je predlagatelj zakona oz. zakonodajalec želel upravne organe v postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja razbremeniti odločanja, ali je nameravana gradnja skladna z nekaterimi predpisi, in to prenesti na skupino državnih in občinskih organov ter nosilcev javnih pooblastil, potem bi to moral ustavno skladno urediti. Gl.: Vinski B., Mnenja po Gradbenem zakonu (GZ-1), Pravna praksa, št. 39-40, 2022, str. 6-7.

²⁷ Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ70a), Uradni list RS, št. 75/16.

Vsakdo ima pravico do pitne vode.

Vodni viri so javno dobro v upravljanju države.

Vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago.

Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno.²⁸

Ustavna zaščita pitne vode pa seveda ne pomeni, da na vodovarstvenih območjih ni dovoljena nikakršna gradnja oz. izvajanje drugih posegov. Podobno ugotovitev je mogoče izpeljati tudi iz avstrijske sodne prakse.²⁹ Zakon o vodah (ZV-1) je tako že pred spremembo ustave določal, da se lahko poseg v prostor, ki bi lahko trajno ali začasno vplival na vodni režim ali stanje voda, izvede samo na podlagi vodnega soglasja.^{30, 31} Pravica do pitne vode se torej v primeru gradenj oz. drugih posegov, ki potekajo na vodovarstvenih področjih varuje z izdajo vodnega soglasja. Z drugimi besedami, gradbeno dovoljenje je v zadevnem primeru mogoče izdati le, če je prej pridobljeno vodno soglasje. Kot izhaja iz priložene dokumentacije so bila gradbena dovoljenja za dele kanala C0, ki poteka po vodovarstvenem področju, izdana potrebna vodna soglasja. Gradnja kanala C0, čeprav slednji v delu poteka po vodovarstvenem območju, zato ne more predstavljati posega v (ustavno) pravico do pitne vode.

6. Sklep

Ključnega pomena je analiza posledic sklepa ARSO 2020 iz naknadnega predhodnega postopka. Gre za učinke pravnomočnosti tega sklepa, ki so v koliziji z učinki pravnomočnosti sklepov ARSO 2015 in 2016. Ne glede na to pa je učinek sklepa ARSO 2020 zgolj abstraktna potrebnost izvedbe PVO. Šele v nadaljnjem konkretnem postopku za PVO in OVS pristojni organ ugotavlja, ali prav konkretni poseg

²⁸ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a), 70.a čl.

²⁹ V tej zvezi gl. npr. sodbo Upravnega sodišča Republike Avstrije z dne 14. 09. 2021, pod opr. št. Ra 2020/07/0056, ki mdr. navaja: » Za »popolnoma novo pravico«, ki jo je mogoče pridobiti le v okviru novega postopka za podelitev dovoljenja, gre, če načrtovani ukrepi presegajo zgolj tehnične spremembe in prilagoditve, predvidene v členu 21 (5) WRG 1959 (prilagoditev stanje tehnike ali vodnogospodarski pogoji, povezani s spremembo obsega ali vrste rabe vode). Vsako vodno dovoljenje za gradnjo objekta za rabo ali oskrbo z vodo vsebuje dva ustanovitvena akta, in sicer na eni strani daje pravico do rabe ali oskrbe z vodo, na drugi strani pa daje soglasje za objekt, ki se uporablja za ta namen. V primeru spremembe sistema morajo organi upoštevati obstoj, vsebino in obseg pravice do rabe vode, kot je bila podeljena, in je ne smejo obravnavati kot predmet svoje konstitutivne dejavnosti (prim. E VwGH 23. decembra, 1913, št. 9966, Zb. Budw. 13590; E 19. januar 1915, 381, Zb. Budw. 10708). Na tem razumevanju podelitve pravice do rabe vode na eni strani in dovoljenja za gradnjo objektov, potrebnih za njeno rabo na drugi strani, temelji tudi WRG 1959. Vprašanje, kdaj ne gre več zgolj za spremembo sistema, temveč za spremembo same rabe vode, za katero je potrebno pridobiti dovoljenje, je sporno in je treba odgovoriti od primera do primera. V primeru zamenjave dveh obstoječih malih elektrarn z novo projektirano elektrarno je pravica do rabe vode odvisna od novih konstrukcijskih značilnosti, ki nimajo skoraj nič skupnega s starimi konstrukcijskimi ali tehničnimi značilnostmi, ki vplivajo na obseg rabe vode, pri čemer dejstvo, da sama stopnja rabe vode ni povečana, potem se raba vode popolnoma razlikuje od prvotne pravice rabe vode in je povsem drugačna. Iz tega izhaja, da je treba prevzeti novo pravico do uporabe vode in da je to pravico mogoče tudi omejiti v skladu s § 21, odstavek 1 WRG 1959.

³⁰ Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdl-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US in 78/23 – ZUNPEOVE), 1. odst. 150. čl. Gl. tudi: Pravilnik o gradnjah na vodovarstvenih območjih, ki se lahko izvedejo samo na podlagi vodnega soglasja, in o dokumentaciji, ki je potrebna za pridobitev vodnega soglasja (Uradni list RS, št. 62/04 in 25/09).

³¹ Postopek za izdajo vodnega soglasja je sicer različen v primerih, ko gre za gradnjo, ki ne izpolnjujejo pogojev za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja v skladu s predpisom, ki ureja vrste zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov in pogoje za gradnjo teh objektov ter v primeru, ko gre za prav takšno gradnjo.

pomembno vpliva na okolje in je zato potrebno OVS, ali pa tudi, da temu ni tako in poseg ne bo dejansko negativno vplival na okolje. Rezultat predhodnega postopka je le **ugotavljanje s stopnjo verjetnosti**, ali se lahko pričakujejo pomembni škodljivi vplivi na okolje. Ta sklep ni odločitev o predhodnem vprašanju, od katerega bi bila odvisna odločitev o glavni stvari v še odprtem postopku za PVO in OVS. Predvsem pa ni vezanosti na ugotovitev iz obrazložitve sklepa, zakaj je PVO potrebna.

Tudi odločba o gradbenem dovoljenju s **pravnomočnostjo** razvije svoje **učinke vezanosti** na vsebino in sicer investitor pridobi pravico do gradnje v obsegu gradbenega dovoljenja in v to pravico ni mogoče poseči drugače kot z izrednimi pravnimi sredstvi iz izjemnih, zakonsko določenih razlogov. Poudariti je treba, da inštitut pravnomočnosti zagotavlja pravno varnost v razumnem času, ker je treba z avtoritativno rešitvijo zagotoviti urejen nadaljnji razvoj pravnih razmerij med ljudmi. Upravna odločba, ki je postala pravnomočna, se šteje za pravno pravilno, torej zakonito in pravilno, in razen izrednih pravnih sredstev, ki jih je mogoče uporabiti le v izjemnih primerih, vedno predpisanih z zakonom, ne sme biti oporekana, saj sicer državljanom in podjetnikom ne bi zagotavljala pravne varnosti. Ob pomembnejših pravnih kršitvah glede temeljnih načel zakonodaje in morale v postopkih, so predvidena izredna pravna sredstva proti pravnomočnim odločbam. Proti odločbi o gradbenem dovoljenju ni videti možnosti za uporabo izrednih pravnih sredstev. Postopek za razglasitev ničnosti relevantnega gradbenega dovoljenja ni uspel, za vse ostalo pa so roki iztekli. Zato je to stanje ovira za uveljavitev učinkov iz **predhodne faze**, ki jo predstavlja sklep 2020 glede pridobivanja potrebnih soglasij. Če graditelj poseg opravlja v skladu z gradbenim dovoljenjem in drugimi predpisi za izvajanje del, nima nobena inšpekcija pravice teh aktivnosti omejevati. Gre za načelo pridobljenih pravic, ki je tudi ustavno načelo. Za uresničevanje tega načela pa bi morali skrbeti predvsem državni organi, da bi državljanom in podjetnikom zagotovili zaupanje v pravni sistem, ki ga gradijo in varujejo.

Za učinek pravnomočnosti gradbenega dovoljenja je pomembno, da le to pokriva gradnjo kljub AB kineti. O tem lahko sklepamo, na podlagi ugotovitev v preliminarne mnenju Inštituta za javno upravo, s katerim se strinjamo.

Iz predloženega gradiva ni mogoče zaključiti, zakaj je bila naknadno dodana kineta in tudi ne obstaja zakonska ali druga norme, ki bi narekovala takšno izvedbo, niti taka, ki bi jo prepovedovala. Kot že povedano je postavitve kinete dodatna zaščita, ki ne predstavlja takšnega odstopanja od projekta, da bi bila potrebna sprememba gradbenega dovoljenja. Zaključek je argumentiran z obstoječo prakso Sodišča EU, pa tudi z izvajanjem inšpekcijskega nadzora v gradbeništvu, kar je dovolj močan argument. Zato gradbeno dovoljenje na parceli št. 1854 vsekakor velja. Ni videti ovir, da bi investitor ne dokončal dela po veljavnih upravnih aktih. Gre za investitorjeve pridobljene pravice in njegova legitimna pričakovanja, ki jih zagotavlja slovensko pravo, pa tudi pravo Evropske unije. Če investitor dela izvaja na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja in tudi če izvede nekaj manjših in zakonsko dovoljenih odstopanj od projekta, pri tem pa upošteva nekatere protokole, kot sta vpisovanje v dnevnik in poročanje pristojnim organom, izvaja pridobljeno pravico, zato njegova legitimna pričakovanja niso ogrožena. Tako je ugotovitev ARSO 2020, da je treba izvesti PVO, poseg v pridobljene pravice in ogrožanje legitimnih pričakovanj. V tem primeru torej ni pristojnosti ARSO, da bi s sklepom odredila izvedbo postopka presoje vplivov na okolje, ali izdajo okoljevarstvenega dovoljenja. Posebej je treba poudariti, da kineta nima negativnega vpliva na okolje. To še posebej dobro izhaja iz citiranega mnenja prof. Pirnata.

Noben upravni organ ne sme posegati v veljavnost upravnih aktov, brez pooblastila za uporabo izrednih upravnih sredstev, kar je v tem primeru storil ARSO s sklepom 2020. Posamezni upravni organ nima pooblastila za izpodbijanje veljavnosti pravnomočne upravne odločbe drugega organa v isti upravni zadevi. S takšnim ravnanjem ARSO neposredno odreka pridobljene pravice in upravičena

pričakovanja naslovnika gradbenega dovoljenja, kar v konkretnem primeru predstavlja kršitev ustavno zagotovljenih pravic podjetnikov.

Ne glede na že izdana gradbena dovoljenja, je investitor vložil tudi pobudo za odpravo sklepa ARSO 2020 po nadzorstveni pravici, ki ji pristojni upravni organ ni sledil, češ da za to pravno sredstvo ni pogojev. V teku je še upravni spor. Če pomembnih škodljivih vplivov zaradi dodane kinete ni mogoče pričakovati, ni bilo obveznosti izvedbe predhodnega postopka. Sklep ARSO 2020 je bil izdan brez pravne podlage.

Sodišče se bo v odprtem upravnem sporu glede sklepa ARSO 2020 moralo ukvarjati z dejstvom, da je ARSO s sklepom 2015 že presojala nameravani poseg: **izgradnja kanalizacije** v okviru projekta »**Odvajanje in čiščenje odpadne vode** na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« -1. sklop: I. faza In 2. sklop in odločila, da ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Nadalje iz sklepa ARSO 2016 izhaja, da za nameravani poseg: **izgradnja kanalizacije** v okviru projekta »**Odvajanje in čiščenje odpadne vode** na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« DEL 1 in DEL 3 ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Kot izhaja iz obrazložitve citiranih sklepov, je bil predmet obravnave v teh postopkih tudi **povezovalni kanal CO**. Že po logičnem sklepanju vgradnja kinete ni nekaj drugega kot je kanalizacija v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja.« Zato sklep ARSO 2020 posega v že pridobljene pravice, ki jih je investitor pridobil z gradbenimi dovoljenji, ki so bila pravilno izdana na podlagi sklepov ARSO 2015 in 2016.

Vsaka odločba tudi sklep se lahko vsak čas izreče za nično po uradni dolžnosti (280/I ZUP). Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal (280/III ZUP).

Ker je sklep ARSO 2020 v nasprotju s sklepom ARSO 2016, bi bil mogoč tudi postopek razglasitve ničnosti sklepa ARSO 2020. Ta sklep je obremenjen s pravno nezmožnostjo njegove izvršitve, ki je podana, ker sklep ARSO 2020 odloča o isti stvari, o kateri je že bilo odločeno in sicer o nepotrebnosti PVO in OVS, za isto območje. Odločbi sta si torej v nasprotju. Dve identični odločbi ne moreta učinkovati. Zato je kasnejšo treba spraviti s sveta, še zlasti, ker so bila na podlagi prvega sklepa že izdana pravnomočna gradbena dovoljenja, ki jim ni mogoče očitati nezakonitosti in pridobljene pravice strank. Prva odločba, da PVO ni potrebna je torej že bila »izvršena«, je učinkovala kot podlaga v postopku pridobivanja gradbenih dovoljenj. Ni mogoče izvršiti druge kasnejše odločbe, če je prva že bila uveljavljena. To se je pokazalo tudi pri poskusu izreka ničnosti gradbenega dovoljenja.

Sicer pa to ne vpliva na razmerje med sklepom ARSO 2020 in odločbo o gradbenem dovoljenju, ki daje investitorju pravico do gradnje. Tudi odprt postopek za PVO in OVS na to nima vpliva in je vprašanje, ali so za vodenje tega postopka sploh podane potrebne procesne predpostavke. Očitno je namreč, da obstaja ovira, to je **pravnomočna odločitev ARSO 2016**, ki je za isti odsek že odločala, da PVO ni potreben. Zato na podlagi te odločbe sprejeta odločitev v postopku za gradbeno dovoljenje ni odstop od varstva okolja, niti ni mogoče trditi, da v postopku pridobivanja gradbenih dovoljenj ne bi bila predhodno pridobljena vsa potrebna soglasja. Predloženo je bilo tudi pozitivno vodno soglasje. Celoten poseg izvedbe kanala CO je bil torej v predhodnem postopku že preverjen in o tem izdane pravnomošne odločbe. Sklep ARSO 2020 se je ukvarjal le z umestitvijo AB kinete na odseku med revizijskima jaškoma 142-166. Dolžina cevovoda, premer cevovoda, kapaciteta, zmogljivost cevovoda in potek trase cevovoda po območjih s posebnim statusom so ostali nespremenjeni glede na stanje, ki je bilo preučevano v okviru predhodnega postopka, končanega s sklepom št. 35405-28/2016-2, z dne 28. 1. 2016. Bistvena lastnost posega - to je potek trase cevovoda po območjih s posebnim statusom v dolžini

najmanj 2.000 m, pa se ni spremenila. Zato ponovno odločanje o isti zadevi glede na ZUP ne pride v poštev, če štejemo, da je umestitev kinete omilitveni ukrep, ki ni odstopanje od planiranega posega, ki je bil predmet dveh predhodnih postopkov (ARSO 2015 in ARSO 2016), niti ni razlog za spremembo gradbenega dovoljenja. Ker v isti upravni zadevi ne moreta biti izdani dve različni upravni odločbi, prejšnja upravna odločba izključuje možnost ponovnega odločanja v že rešeni upravni zadevi, kar je v obravnavanem primeru. Po informacijah, ki jih ima izvajalec na voljo, nihče ni osporaval, da je kineta omilitveni poseg. To odločilno dejstvo mora upoštevati tudi odločevalec v upravnih postopkih. Ni dvoma namreč, da je ureditev kanalizacije bistven ukrep, ki preprečuje onesnaževanje, medtem ko so neurejene lokalne greznice velika nevarnost za okolje in vodovarstveno območje.

Pomembno je kakšen poseg predvideva gradbena dokumentacija, v našem primeru je to PZI, ki je edina predvidela kineto kot izvedbeni ukrep tehnične narave. Dokumenta PZI ne presoja organ ki odloča o gradbenem dovoljenju. Gradbena inšpekcija je glede kinete potrdila, da gre za manjše odstopanje od gradbenega dovoljenja. V ostali dokumentaciji se kineta ne pojavi. Gre torej za izvedbo s tehničnim načinom, ki je ustrežnejši in gre za izboljšavo oz. omilitveni ukrep. Ni razloga, da bi podvomili v preliminarno mnenje prof. dr. Rajka Pirnata. Iz njega sledi, da objekt zaradi (delne) vgradnje v kineto ne bo spremenjen in ima v sistemu za odvajanje odpadnih voda še vedno isto vlogo. Poleg tega bodo po njegovem mnenju dodatno izpolnjena trajnostna raba naravnih virov kot bistvena zahteva, saj so vodni viri z vgradnjo kanala v kineti bistveno bolje varovani.« Zato je treba upoštevati tako pravnomočno gradbeno dovoljenje in sklep ARSO 2016, ki skupaj dajeta podlago za odločitev, da je bilo o zadevi že pravnomočno odločeno in je treba vlogo za PVO in OVS zavreči zaradi ovire že odločene stvari (4. tč. 129. čl. ZUP).

ARSO je sicer v postopku izdaje Sklepa 2020 ugotavljala, da gre v obravnavanem primeru za **spremembo projekta** »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja pri izgradnji dela povezovalnega kanala CO na odseku Črnuče - Brod, natančneje med revizijskima jaškoma RJ 142 in RJ 166, v dolžini ca. 2.128,95 m«, ker je predvidena dodatna zaščita pred izcejanjem vode iz povezovalnega kanala v podtalje, ki se bo izvedla s polaganjem cevi v vodonepropustno AB kineto. Iz navedenega naj bi izhajalo, da v postopku izdaje Sklepa 2020 ni šlo za isto dejansko stanje, kakor v postopku prej izvedenih predhodnih postopkov. Vendar logični preskus pokaže, da se dejansko stanje ni spremenilo, saj ni novih škodljivih vplivov za okolje. V smeri škodljivosti za okolje, ki je bila že presojana, se ni nič spremenilo. Po razpoložljivih podatkih posega vgradnje kinete tudi ni mogoče obravnavati kot samostojen poseg, temveč le kot neločljivi del celotnega povezovalnega kanala. Ker prvotnega posega kineta ne spreminja, niti sama ni nov poseg, je jasno, da spada v okvir pravnomočnosti sklepa ARSO 2016. Umestitev dodatne zaščite ne more biti izkoriščena, da se poseže v razmerja za nazaj, o katerih je že bilo odločeno. Pri interpretacijah različnih pripomb v postopkih pa se ni mogoče znebiti vtisa, da gre prav za iskanje načina, da bi se poseglo v razmerja za nazaj. **Iz definicij ZVO-1 in ZVO-2, upošteva** Direktiva 2011/92/EU in prakso SEU **izhaja, da poseg v okolje ni že vsaka sprememba v dejanskem stanju (naravi), temveč le takšno ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko potencialno povzroči škodo človeku in drugim živečim organizmom.** *A contrario* to pomeni, da če sprememba niti potencialno ne ogroža zdravja in življenja ljudi in drugih organizmov in je torej z vidika varstva okolja varna oziroma so njeni vplivi zanemarljivi, ne more iti za poseg v okolje.

Vlogo za PVO in OVS bi bilo mogoče zavreči, ker obstaja ovira že pravnomočno odločene stvari. V smislu relevantnih pravnih predpisov dodajanje zaščite v obliki AB kinete, ni sprememba že presojanega posega izgradnje povezovalnega kanala CO, ker ni mogoče pričakovati drugačnih vplivov na okolje, različnih od tistih, ki so že bili presojani, predvsem pa ne bo negativnih vplivov. Ob tej ugotovitvi je jasno, da je bilo o gradnji že odločeno in pravnomočnost gradbenih dovoljenj skupaj s sklepom ARSO

2016 pomeni pravnomočno odločitev o identični stvari. Prav tako stranka ne uveljavlja svojega interesa, saj OVS za tovrstni poseg ni potrebno. Vsa ostala potrebna dovoljenja so namreč v postopkih pridobivanja gradbenih dovoljenj bila predložena. Četudi bi OVS pridobili, to ne bi vplivalo na pravnomočno gradbeno dovoljenje.

Razlogov za odločitev o zavrženju je več in so lahko vsi navedeni v obrazložitvi sklepa MOPE.

Razlog iz 2. tč. 129. čl. ZUP je podan, ker stranka ne uveljavlja svojega pravnega interesa. Ne potrebuje namreč OVS. Postavitev kinete predstavlja dodatno zaščito in ne ogroža okolja, zato vodenje takega postopka, poleg tega, da je zaradi veljavnosti uredbe iz leta 2016 nedopustno, predstavlja negospodaren in neučinkovit poseg v podjetniške pravice podjetnikov v Sloveniji, ki nasprotuje temeljnim vrednotam Evropske unije. Izvedba AB kinete ne predstavlja posega niti v smislu okoljske zakonodaje, ker kot omilitev in tehnična izboljšava ni »poseg s škodljivimi vplivi na okolje«, kot ga definira okoljska zakonodaja.³² Izvedba presoje vplivov na okolje po določbah ZVO-1 v zvezi z Uredbo in Direktivo ni potrebna, niti ni možna. Organ, ki odloča o PVO in OVS zato lahko odloči, da v konkretnih okoliščinah ni podlage za PVO in da OVS ni potrebno ter tako vlogo zavrže.

Izrek odločbe je zgolj, da se vloga zavrže³³. V obrazložitvi pa je treba obširno napisati razloge za zavrženje kot so navedeni v poglavju o zavrženju.

Mnenje NIJZ ni relevantno, ker posega za nazaj v fazo že izdanih dovoljenj za kanalizacijo.

Uporabno dovoljenje

Za pridobitev uporabnega dovoljenja je relevantna le skladnost gradnje z gradbenim dovoljenjem. Če bi se naknadno pojavile kakšne škodljive posledice gradnje iz najrazličnejših vzrokov, je to lahko predmet drugih novih postopkov.

Ponovna presoja za nazaj

Zaradi varstva pridobljenih pravic poseganje za nazaj niti v postopkih niti z zakonskimi ukrepi ni možno in tako celoten projekt ne bi mogel biti predmet ponovne presoje. Gradbena dovoljenja so lahko izrečena za nična, vendar le zaradi izjemnih nepravilnosti, za kar pa v konkretnem primeru ne gre. Še zlasti za izrekanje pravnomočnih odločb za nične je treba opozoriti, da je pri tem položaj drugačen kot pri ničnosti pravnih poslov. Pri tem je treba poudariti: »V primeru ugotovitve ničnosti upravne odločbe, ki je ugodna za naslovnika, pa ima naslovnik vsekakor pravico do povrnitve škode, ki mu je bila povzročena zaradi zmote upravnega organa, in zaradi prenehanja veljavnosti pravnomočne upravne odločbe, na podlagi katere je utemeljil upravičena pričakovanja. V tem primeru so upravičena pričakovanja stranke, da je varovana z odškodninskim zahtevkom, tako glede dejanske in izgubljenega dobička.

³² Tudi ob upoštevanju veljavnega prava (EU pravo, nacionalno pravo) in ob upoštevanju (tehnične, izvedbene, namenske ipd.) vsebine AB kinete je mogoče zaključiti, da dodajanje armirano-betonske kinete med revizijskima jaškoma 142 in 166 v dolžini 2.128,95 m ni poseg, ki bi ustrezal predpisanim kriterijem, po katerih se presoja potreba za PVO. Kljub temu, da je podana dolžina preko 2000 m, vgradnja kinete ne izpolnjuje ostalih zahtev, saj ni samostojni poseg.

³³ Tako kot npr.: sklep UE Ljubljana z dne 9. 8. 2021, številka 351-714/2021-4.

Omeniti velja še veljavni Gradbeni zakon (GZ-1), ki v 58. členu ureja tudi pravna sredstva. V tretjem odstavku določa, da če je objekt zgrajen na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja vsaj do faze izvedenih grobih gradbenih del, se v postopku obnove gradbenega dovoljenja ali v postopku odprave ali razveljavitve po nadzorstveni pravici v primeru, kadar bi ukrepanje zoper gradbeno dovoljenje nesorazmerno poseglo v pridobljene pravice ali pravne koristi lastnika objekta, ugotovi le nezakonnost gradbenega dovoljenja. Zaradi ugotovitve nezakonnosti gradbenega dovoljenja uvedba inšpekcijskega postopka ni dopustna.³⁴

Za zaključek gradnje ni videti pravnih ovir, niti možnosti, da bi jo ustavile inšpekcijske službe, kot tudi sledi iz že izdanih inšpekcijskih odločb.

7. Uporabljena literatura

Za pripravo tega pravnega mnenja so bili uporabljeni zlasti naslednja literatura in viri:

Androjna, V, Kerševan, E., Upravno procesno prav: Upravni postopek in upravni spor, Ljubljana, GV založba, 2015.

Breznik, J., Štucin, Z., Marflak, J., Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem.. GV založba, Ljubljana, 2008

Čebul, J., idr., Komentar zakona o splošnem upravnem postopku, 2. knjiga, Ljubljana: Uradni list, 2020.

Davies, P., European Union Environmental law: An Introduction to Key Selected Issues, Routledge, 2017.

Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

Đerđa, D., Pravila upravnog postupka u europskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, 2012., no. 1, str. 109-144.

Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012.

Đerđa, D., Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, no. 1, 2013., str. 83-111.

Enríquez de Salamanca, A., Project splitting in environmental impact assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, 2016, let. 34, št. 2.

Environmental Impact Assessment of Projects, Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report, © European Union, 2017.

Environmental impact assessment of projects, RULINGS OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022.

³⁴ Določilo se ne uporablja, če je bilo gradbeno dovoljenje izdano za objekt, za katerega je po predpisih, ki urejajo ohranjanje narave, treba opraviti presojo sprejemljivosti.

Fisher E., Lange B., Scotford E., Environmental Law: Text, Cases & Materials (2nd edn), Oxford University Press, 2019.

Fuchs in: Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht 14.Auflage: Umweltverträglichkeitsprüfung, 2022, 252 in sl.

Hranjec, R., Pravna sigurnost u praksi Europskog suda za ljudska prava, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/pravna-sigurnost-u-praksi-europskog-suda-za-ljudska-prava-40652> (16.8.2023.).

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>.

Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, © European Union, 2015.

Kerševan, E. in Androjna, V., Upravno procesno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana, GV Založba, 2017.

Kovač, P., Kerševan, E., Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) – 2. knjiga, Ljubljana: Uradni listi Republike Slovenije in Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022.

Kovač, P., Kerševan, E., Komentar zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) – 1. knjiga, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022.

Pichler, D. idr., Komentar zakona o varstvu okolja, Ljubljana, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2010.

Šikić, M., Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, no. 1, 2012., str. 205-220.

Šikić, M., Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku - pravomoćnost i legitimna očekivanja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, no. 1, 2014., str. 147-161.

Vinski B., Mnenja po Gradbenem zakonu (GZ-1), Pravna praksa, št. 39-40, 2022, str. 6-7.

V Mariboru, dne 31.8.2023

Podpis:

Dekan, prof. dr. Tomaž Keresteš

Po pooblastilu prof. dr. Vesna Rijavec