



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-165/09-34

Datum: 3. 3. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Gregorja Strmčnika, Ankaran, in drugih, ki jih zastopa mag. Miha Šipeč, odvetnik v Ljubljani, na seji 3. marca 2011

odločilo:

1. Prvi in drugi odstavek 62. člena ter 74.b člen Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07 in 108/09) se razveljavijo.

2. Če je bilo gradbeno dovoljenje izdano ob uporabi prvega odstavka 62. člena Zakona o graditvi objektov, lahko obnovo postopka njegove izdaje iz razloga po 9. točki 260. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08 in 8/10), ne glede na roke, določene z Zakonom o splošnem upravnem postopku, predlaga:

- oseba, ki je do objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prostorskega akta, na podlagi katerega je bilo izdano pravnomočno gradbeno dovoljenje, v 30 dneh po prejemu odločitve Ustavnega sodišča, s katero je bilo odločeno o njeni pobudi, ter
- druga oseba v roku 30 dni po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, če od uveljavitve prostorskega akta, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, oziroma od dneva, ko je ta oseba izvedela za izdajo gradbenega dovoljenja, ni preteklo več kot eno leto.

O utemeljenosti predloga za obnovo postopka izdaje gradbenega dovoljenja odloči pristojni upravni organ na podlagi določb Zakona o splošnem upravnem postopku in Zakona o graditvi objektov, ki veljajo v času odločanja o predlogu za obnovo postopka.

3. Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Apartmajsko naselje Ankaran hrib" (Uradni list RS, št. 71/08) se zavrže.

4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti:

- **Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Turistično apartmajsko naselje Oltra" (Uradni list RS, št. 71/08),**
 - **člena 27 Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/2000, 30/01 in 29/03, ter Uradni list RS, št. 90/05, 67/06 in 39/08),**
 - **Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "Turistično apartmajsko naselje Ankaran Hrib" v Kopru (Uradni list RS, št. 71/08),**
 - **Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "OPPN Turistično apartmajsko naselje Oltra" v Kopru (Uradni list RS, št. 80/08),**
 - **Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Hrvatini – Crevatini (Uradne objave, št. 20/03 in 23/03 – popr.),**
 - **Odloka o zazidalnem načrtu Ankaran (Uradne objave, št. 5/95) in**
 - **Odloka o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Mestne občine Koper, obalno območje Ankarana – Ancarano, v letu 2004 (Uradni list RS, št. 96/04)**
- se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo prostorske akte, ki določajo prostorsko ureditev na območju Krajevne skupnosti Ankaran (v nadaljevanju KS Ankaran), tj. Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Apartmajsko naselje Ankaran hrib" (v nadaljevanju Odlok o OPPN Ankaran hrib), Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Turistično apartmajsko naselje Oltra" (v nadaljevanju Odlok o OPPN Oltra), Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "Turistično apartmajsko naselje Ankaran Hrib" v Kopru (v nadaljevanju Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč Ankaran Hrib), Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "OPPN Turistično apartmajsko naselje Oltra" v Kopru (v nadaljevanju Odlok o opremljanju stavbnih zemljišč Oltra), Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Hrvatini – Crevatini (v nadaljevanju Odlok o PUP Hrvatini – Crevatini), Odlok o zazidalnem načrtu Ankaran (v nadaljevanju Odlok o ZN Ankaran), Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Mestne občine Koper, obalno območje Ankarana – Ancarano, v letu 2004 (v nadaljevanju Odlok o planu za obalno območje Ankarana) in 27. člen Statuta Mestne občine Koper (v nadaljevanju Statut), kolikor določa pristojnost Mestnega sveta Mestne občine Koper (v nadaljevanju MO Koper) za odločanje o zadevah, ki izključno ali pretežno zadevajo lokalne interese KS Ankaran. Izpodbijani prostorski akti oziroma drugi izpodbijani predpisi naj bi urejali gradnjo apartmajskih objektov z več kot 300 apartmajskimi enotami. Tej gradnji pobudniki kot krajani Ankarana nasprotujejo. Navajajo, da zaradi pravne narave Odloka o OPPN Ankaran hrib in Odloka o OPPN Oltra ne morejo sodelovati v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj na podlagi navedenih predpisov. Po prvem odstavku 62. člena Zakona o graditvi objektov (v nadaljevanju ZGO-1) je namreč stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekte, ki se urejajo z občinskimi

podrobnimi prostorskimi načrti, le investitor. Zato naj pobudniki v teh postopkih ne bi imeli možnosti učinkovito varovati svojih pravic in pravnih koristi.

2. Izpodbijani predpisi naj bi bili v neskladju z 2., 9., 14., 23., 44., 67. in 72. členom Ustave. Pobudniki menijo, da jim pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) na splošno krši že 27. člen Statuta, ker o zadevah, ki se nanašajo le na KS Ankaran, odloča Mestni svet MO Koper brez predhodnega soglasja oziroma mnenja KS Ankaran. Pravica iz 44. člena Ustave naj bi jim bila kršena tudi v postopku priprave in sprejema Odloka o OPPN Ankaran hrib in Odloka o OPPN Oltra, ker MO Koper pobudnikom ni podala argumentiranih odgovorov na njihova stališča iz javne razprave. Pobudniki tudi menijo, da bi morala javna razprava potekati v Ankaranu in ne zgolj v Kopru. Navajajo, da je MO Koper grobo posegla v njihovo pravico do zdravega življenjskega okolja, v pravico do lastnine in v več drugih ustavnih pravic. S sprejetjem Odloka o OPPN Ankaran hrib in Odloka o OPPN Oltra naj bi MO Koper kršila tudi 8. člen Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in 108/09 – v nadaljevanju ZPNačrt), nerazumna oziroma arbitrarna odločitev za pripravo in sprejem občinskih podrobnih prostorskih načrtov pa naj bi pomenila tudi kršitev 14. člena Ustave. Navedena odloka naj bi zaradi nejasnosti njune vsebine kršila načelo o jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave) ter pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave). Ker pobudnikom ni omogočeno sodelovanje v postopku izdaje gradbenih dovoljenj, izdanih na podlagi občinskih podrobnih prostorskih načrtov, menijo, da bi morala MO Koper vsebino odlokov določiti z enako natančnostjo, kot je določena vsebina gradbenih dovoljenj.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-165/09 z dne 9. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 57/09) pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o OPPN Ankaran hrib sprejelo. Predlog, naj se do končne odločitve zadrži izvrševanje Odloka o OPPN Ankaran hrib, je zavrnilo, saj je na njegovi podlagi že bilo izdano gradbeno dovoljenje. Zato je do končne odločitve zadržalo izvajanje gradbenih in drugih del na podlagi izdanega gradbenega dovoljenja Upravne enote Koper št. 351-412/2008 z dne 24. 9. 2008 in popravnega sklepa Upravne enote Koper št. 351-412/2008 z dne 13. 10. 2008. Ustavno sodišče je zadržalo tudi izvrševanje Odloka o OPPN Oltra. Na podlagi drugega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče začelo postopek za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 62. člena ZGO-1. Zastavilo se je namreč vprašanje, ali je ureditev, po kateri pobudniki ne morejo sodelovati kot stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekte na območju, ki jih ureja občinski podrobni prostorski načrt, v skladu z Ustavo. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo prvi in drugi odstavek 62. člena ZGO-1 presoјalo zlasti z vidika njune skladnosti s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave oziroma s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

4. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti in sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti je Ustavno sodišče v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZUstS poslalo v odgovor MO Koper in Državnemu zboru Republike Slovenije ter v mnenje Vladi Republike Slovenije. MO Koper odgovarja, da je bila pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev pri sprejemanju izpodbijanih prostorskih aktov pobudnikom zagotovljena z izvoljenimi predstavniki v Mestnem svetu MO Koper in da morebitna neustrezna zastopanost predstavnikov KS Ankaran v Mestnem svetu MO Koper ni stvar zadevne presoje. Vse druge očitke pobudnikov zavrača z zatrjevanjem,

da sta postopka priprave in sprejema Odloka o OPPN Ankaran hrib in Odloka o OPPN Oltra ter njuna vsebina skladna z veljavno zakonodajo.

5. Vlada v svojem mnenju navaja, da različnost v položaju strank, ki jo vzpostavlja ZGO-1 glede območij, urejenih z občinskim podrobnim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPPN) oziroma z občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPN), temelji na bistvenih razlikah v vsebini OPPN in OPN, zato presoane določbe ZGO-1 niso v neskladju z 22. členom Ustave. OPPN kot podrobnejši prostorski akt naj bi se po vsebini, po dokumentaciji, ki je podlaga za njegov sprejem in po natančnosti predvidenih rešitev bistveno razlikoval od OPN, ki naj bi bil splošnejši prostorski akt. Zaradi tega naj bi bilo učinkovito varstvo pravic zainteresiranih oseb zagotovljeno že v postopkih priprave in sprejema OPPN. Izključitev sodelovanja zainteresiranih oseb v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj na območjih, urejenih z OPN, pa bi po drugi strani zaradi splošnosti teh aktov pomenila tudi izključitev učinkovitega varstva pravic teh oseb. Vsebina OPPN je urejena v 46. do 56. členu ZPNačrt, podrobneje jo ureja Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 99/07 – v nadaljevanju Pravilnik o OPPN). Po Pravilniku o OPPN morajo biti arhitekturne, krajinske in oblikovalske rešitve prostorskih ureditev v OPPN prikazane tako podrobno, da je na njihovi podlagi mogoče izdelati projekte za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ker OPPN že sam določa podrobne pogoje gradnje in ker teh pogojev z gradbenim dovoljenjem ni mogoče spreminjati, po mnenju Vlade morebitno sodelovanje zainteresiranih oseb v postopku izdaje gradbenega dovoljenja na območju, ki se ureja z OPPN, ne bi moglo vplivati na obseg gradnje oziroma njene vplive na zemljišča zainteresiranih oseb ter na okolje nasploh. Vlada posebej opozarja, da vse navedeno velja tudi za državne prostorske načrte (v nadaljevanju DPN), na katere se prav tako nanašata prvi in drugi odstavek 62. člena ZGO-1. V zvezi z DPN, s katerimi se načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena, Vlada poudarja pomembnost javnega interesa, ki naj bi še dodatno utemeljila potrebo po izključenosti sodelovanja zainteresiranih oseb v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj na območjih, ki se urejajo z DPN.

6. Državni zbor odgovarja, da je ZGO-1 za območja, ki se urejajo z DPN in OPPN, uredil poseben postopek izdaje gradbenih dovoljenj, ker so bili prej ti postopki zaradi šikanoznega nasprotovanja mejašev predvidenih gradenj dolgotrajni. Zainteresirani lahko sedaj podajo pripombe in predloge v postopku priprave in sprejema DPN in OPPN. Navedena akta morata biti izdelana tako podrobno, da je na njuni podlagi mogoče izdati gradbeno dovoljenje, zato v postopku izdaje gradbenih dovoljenj na njuni podlagi ni potrebe po udeležbi drugih oseb, razen investitorja.

B. – I.

7. Urejanje prostora in graditev objektov sta medsebojno povezani dejavnosti, ki se nanašata na poseganje človeka v njegovo življenjsko okolje oziroma v življenjsko okolje rastlinskih in živalskih vrst. O prostoru lahko govorimo kot o prepletu najrazličnejših fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim, do koder sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti. Urejanje prostora obsega prostorsko načrtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev, zagotavljanje opremljanja zemljišč in vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov. Prostorsko načrtovanje je interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev

ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtujejo posegi v prostor in prostorske ureditve (19. točka prvega odstavka 2. člena ZPNačrt). Človek posega v prostor na najrazličnejše načine, prevladujoč in najpomembnejši način trajnega preoblikovanja prostora, ki se izvaja na podlagi prostorskih aktov, pa je gradnja objektov. Zato sta gradbena in prostorska zakonodaja med seboj neločljivo povezani.

8. Pravna ureditev urejanja prostora oziroma prostorskih aktov, ki so večinoma veljavni še danes, in graditve objektov na podlagi teh prostorskih aktov, sega v leto 1984, ko je bil sprejet sklop predpisov, ki so na novo uredili področje prostorskega in gradbenega prava v Sloveniji. Ta sklop so sestavljali Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in 15/89 – v nadaljevanju ZUreP), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85 in 29/86, Uradni list RS – stari, št. 26/90, in Uradni list RS, št. 18/93, 47/93, 71/93 in 44/97 – v nadaljevanju ZUN), Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84 in 33/89 – ZSZ) in Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86, in Uradni list RS, št. 59/96, 45/99 in 52/2000 – v nadaljevanju ZGO). Urejanje prostora je temeljilo na dolgoročnem in srednjeročnem planskem načrtovanju. Na najvišji ravni se je prostor urejal v skladu z ZUreP v prostorskih sestavinah državnih in občinskih dolgoročnih in srednjeročnih planskih aktov. ZUN je urejal državne in občinske prostorske izvedbene akte, ki so morali biti skladni z državnimi in občinskimi planskimi akti. Prostorski izvedbeni akti so se delili na prostorske ureditvene pogoje (v nadaljevanju PUP) in prostorske izvedbene načrte (v nadaljevanju PIN). Med PIN so spadali zazidalni, ureditveni in lokacijski načrti.

9. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02, in OdlUS XI, 23) z enoletnim odložnim rokom razveljavilo ZUreP in ZUN, ker sta bila zaradi medsebojne neusklajenosti posameznih rešitev v neskladju z 2. členom Ustave. Ocenilo je, da so se zaradi prevelike determiniranosti ureditve v planskih aktih ter na eni strani prepodrobne, na drugi strani pa preveč ohlapne ureditve posameznih vrst prostorskih izvedbenih aktov v praksi pojavile rešitve, ki niso imele ustrezne pravne podlage. S 1. 1. 2003 je posledično prišlo do uveljavitve nove zakonodaje na področju urejanja prostora in graditve objektov. Veljati sta začela Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr. – v nadaljevanju ZUreP-1) in ZGO-1. ZUreP-1 je na novo uredil prostorske akte, njihovo vsebino ter postopek njihove priprave in sprejemanja. Določil je državne, občinske in skupne prostorske akte. Državni prostorski akti so bili strategija prostorskega razvoja Slovenije, prostorski red Slovenije in državni lokacijski načrti, občinski prostorski akti pa strategija prostorskega razvoja občine z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami, prostorski red občine in občinski lokacijski načrti. Z ZUreP-1 je bilo določeno daljše prehodno obdobje, v katerem bi morala najprej država in nato še občine nadomestiti prostorske akte po ZUreP in ZUN z novimi prostorskimi akti po ZUreP-1. To prehodno obdobje po ZUreP-1 bi se moralo zaključiti 20. 7. 2007, ko bi po samem zakonu prenehale veljati prostorske sestavine planskih aktov občin ter PUP. Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04 – OdSPRS) in Uredba o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04) sta bila sprejeta, občine pa so šele začele pripravo novih občinskih strateških prostorskih aktov, ko je ponovno prišlo do spremembe zakonodaje na področju prostorskega načrtovanja. Zaradi izboljšanja načrtovanja prostorskih ureditev oziroma hitrejših postopkov priprave in sprejemanja prostorskih aktov je ZPNačrt ponovno uvedel nov sistem prostorskih aktov in spremenil postopek njihove priprave in sprejemanja. Državna prostorska akta sta v skladu z ZPNačrt državni strateški prostorski načrt in

državni prostorski načrt (v nadaljevanju DPN), občinska prostorska akta pa OPN in OPPN. Za kontinuiteto urejanja prostora so pomembne prehodne določbe ZPNačrt, po katerih so praviloma vsi prostorski akti, izdani na podlagi ZUreP-1, ZUreP in ZUN, ostali v veljavi in se lahko spreminjajo oziroma dopolnjujejo po postopku, določenem z ZPNačrt. Oktobra 2010 je začel veljati še Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10 in 106/10 – popr. – v nadaljevanju ZUPUDPP). Ta je razveljavil določbe ZPNačrt, ki se nanašajo na DPN, in kot prostorski akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena, določil načrt (v nadaljevanju Načrt). Pri tem v prehodnih določbah ni uskladił izrazoslovja iz prvega odstavka 62. člena ZGO-1, zato je v tej določbi še vedno naveden DPN. S sistematično razlago določbe je mogoče reči, da se sedaj prvi odstavek 62. člena ZGO-1 nanaša na OPPN in na Načrt.

10. Načrt je po ZUPUDPP prostorski akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena (prvi odstavek 3. člena ZUPUDPP). Na podlagi drugega odstavka 3. člena ZUPUDPP je Načrt podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. Hkrati pa ZUPUDPP dopušča, da se v Načrtu lahko določi velikost odstopanj od funkcionalnih, oblikovalskih in tehničnih rešitev, ki so dopustna pri pripravi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, če se z novimi rešitvami v okviru odstopanj ne spreminja načrtovani videz območja, ne poslabšujejo bivalne in delovne razmere na območju načrta oziroma na sosednjih območjih ter če te rešitve niso v nasprotju z javnimi koristmi (9. člen ZUPUDPP). Po ZUPUDPP so dopustne tudi dodatne prostorske ureditve, ki niso načrtovane z Načrtom, če gre za prostorske ureditve gospodarske javne infrastrukture ali grajenega javnega dobra in priključitev nanje, za prostorske ureditve, za katere ni treba izvesti postopka celovite presoje vplivov na okolje ali postopka presoje vplivov na okolje, če se k rešitvam njihove umestitve pridobi predhodno soglasje investitorja oziroma če je prostorska ureditev iz Načrta že zgrajena in predana v uporabo njenemu upravljavcu ter če z njimi soglašajo soglasodajalci, v katerih pristojnost posegajo te prostorske ureditve. Po drugem odstavku 10. člena ZUPUDPP se v primeru soglasja investitorja in pristojnih soglasodajalcev šteje, da je zagotovljena skladnost teh objektov s prostorskim aktom v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov, če Načrt teh objektov izrecno ne prepoveduje. Ta določba se uporablja tudi na območjih državnih prostorskih načrtov, sprejetih na podlagi ZPNačrt, državnih lokacijskih načrtov, sprejetih na podlagi ZUreP-1, in državnih prostorskih izvedbenih načrtov, sprejetih na podlagi ZUN. Iz teh zakonskih določb torej izhaja, da je dopustno pripraviti projekt za izdajo gradbenega dovoljenja, ki odstopa od Načrta, oziroma da se v projekt lahko vključijo tudi dodatne prostorske ureditve, ki niti niso bile načrtovane z Načrtom.

11. OPPN je po ZPNačrt prostorski akt, s katerim se podrobneje načrtujejo prostorske ureditve za območja, ki so že določena v OPN, lahko pa tudi na drugih območjih, če se pokaže potreba po tem, ko je bil že sprejet OPN. Po tretjem odstavku 55. člena ZPNačrt je OPPN podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Z OPPN se lahko določi velikost odstopanj od funkcionalnih, oblikovalskih in tehničnih rešitev, ki so dopustna pri pripravi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, če se z novimi rešitvami v okviru odstopanj ne spreminja načrtovani videz območja, ne poslabšajo bivalne in delovne razmere na območju načrta oziroma na sosednjih območjih ter če te rešitve niso v nasprotju z javno koristjo (četrti odstavek 56. člena ZPNačrt).

12. Območja, za katera nista izdelana DPN (Načrt) ali OPPN, so urejena z OPN oziroma s prostorskimi akti, sprejetimi na podlagi ZUreP, ZUN in ZUreP-1. Po ZUN so to PUP in

PIN, po ZUreP-1 pa državni in občinski lokacijski načrti. Po vsebini in po postopku priprave in sprejemanja so PIN po ZUN sicer primerljivi prostorski akti kot državni in občinski lokacijski načrti po ZUreP-1 oziroma kot OPPN in DPN po ZPNačrt, vendar se v skladu s prehodno določbo drugega odstavka 205. člena ZGO-1 v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj za gradnjo objektov na območjih, ki so urejena s PIN, ne uporablja prvi odstavek 62. člena ZGO-1 o določanju stranskih udeležencev v teh postopkih.

13. OPPN in DPN (Načrt) natančno določata lokacijske pogoje, vendar sta le pravna podlaga za pripravo projekta za izdajo gradbenega dovoljenja.¹ Kolikor pa prostorska akta predpisujeta odstopanja, so lokacijski pogoji razvidni šele iz samega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ali so ta odstopanja skladna z DPN (Načrtom) in OPPN, se lahko ugotavlja šele v konkretnem upravnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja in s pravnim učinkom za posamezen primer.

14. Pred začetkom gradbenih del je praviloma treba pridobiti gradbeno dovoljenje. Postopek izdaje tega dovoljenja vodi upravni organ v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) in določbami ZGO-1, ki je glede na ZUP specialni predpis. K zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja mora investitor po ZGO-1 priložiti dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pravna podlaga za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja je DPN (Načrt) ali OPPN oziroma drug prostorski akt po ZUN ali ZUreP-1. Aktivna stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja je investitor gradnje, od vrste prostorskega akta, ki ureja območje načrtovane gradnje, pa je odvisno, ali v postopek izdaje gradbenega dovoljenja lahko vstopajo zainteresirane osebe (stranski udeleženci). Če se območje ureja z DPN (Načrtom) ali OPPN, je stranka v postopku samo investitor. To pomeni, da zainteresirane osebe v tem postopku ne morejo varovati svojih pravnih koristi. Na drugih območjih prostorskih ureditev, ki niso urejena z DPN (Načrtom) ali OPPN, pa so stranski udeleženci vključeni v postopek izdaje gradbenega dovoljenja pod pogoji iz drugega odstavka 62. člena ZGO-1.

B. – II.

15. V prvem in drugem odstavku 62. člena ZGO-1, ki urejata, kdo je lahko stranka oziroma stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, je določeno:

"(1) Stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, je samo investitor.

(2) V postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na drugih območjih se imajo poleg investitorja pravico udeleževati postopka še naslednji stranski udeleženci (v nadaljnjem besedilu: stranke):

1. lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah, na katerih bo potekala gradnja in na katere sega območje za določitev strank;

2. lastniki zemljišč, na katerih je predvidena dovozna cesta in na katerih so predvideni komunalni priključki, prikazani v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja ter imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah;

¹ Tudi državni in občinski lokacijski načrti po ZUreP-1 so še vedno podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj, v postopkih izdaje katerih stranski udeleženci ne morejo sodelovati.

3. drugi subjekti, če tako določa zakon."

16. Ustavno sodišče je v citiranem sklepu z dne 9. 7. 2009 sklenilo, da bo prvi in drugi odstavek 62. člena ZGO-1 presojalo z vidika njune skladnosti s pravicami iz 22. člena in prvega odstavka 23. člena Ustave. Bistvena vsebina pravice iz 22. člena Ustave je v tem, da ima fizična oziroma pravna oseba možnost, da se udeležuje postopka, v katerem se odloča o njeni pravici ali pravni koristi.²

17. Oseba, ki ima zaradi varstva svojih pravnih koristi pravico udeleževati se upravnega postopka, ki je bil uveden na zahtevo drugega ali po uradni dolžnosti, je stranski udeleženec (intervenient). Stranski udeleženec je samo tisti, ki varuje kakšno svojo pravno korist v upravni stvari, ki je predmet upravnega postopka, in kolikor jo v tem upravnem postopku sploh lahko varuje. Obstajati mora torej določeno razmerje stranskega udeleženca do upravne stvari, ki je predmet konkretnega upravnega postopka. To razmerje vzpostavlja materialni predpis, iz katerega je razvidno tudi, ali ima oziroma kdo ima lahko kakšno pravno korist v upravni stvari, o kateri se odloča v upravnem postopku. Stranski udeleženci v upravnih postopkih niso stranke in nimajo enakega procesnega položaja kot stranke. V teh postopkih imajo po določbah ZUP enake procesne pravice in dolžnosti kot stranka, vendar pa jih lahko izvajajo le v obsegu, s katerim se zagotavlja varstvo njihovih pravnih koristi, torej omejeno. Kljub temu ni mogoče zanikati potrebe po tem, da se jim v postopkih za varstvo njihovih pravnih koristi prizna možnost njihovega učinkovitega uveljavljanja in s tem povezanega poštenega upravnega postopka ter ustreznih pravnih sredstev, kar je zahteva iz 22. člena Ustave. Tako je treba vsakomur, komur pravo priznava obstoj njegovega pravno varovanega interesa, omogočiti, da ta interes zavaruje tudi v upravnem postopku, v katerem bi bilo lahko v ta interes poseženo. Ali tak osebni, neposredni in pravno varovani interes obstaja, pa izhaja iz pravne norme in njenega namena varovanja položaja določenega posameznika.³

18. Pravna korist je v ZUP opredeljena kot neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Pri pravnem interesu oziroma pravni koristi stranskega udeleženca ne gre za splošno (javno) korist, temveč za osebno korist, ki je neposredna in pravna. Korist je osebna, če se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja, in neposredna, če gre za sedanjo korist v upravnem postopku, ki obstaja v trenutku odločanja, ne pa za morebitno ali bodočo korist. Korist je pravna, če je oprta na zakon ali drug zakoniti predpis. Dejanskega interesa v upravnem postopku ni mogoče uveljavljati.⁴

19. ZUP, ki povezuje pravico do udeležbe v postopku s priznavanjem pravnega interesa določene osebe in s potrebo po varovanju pravnih koristi te osebe, vsebuje splošno ureditev glede udeležbe stranskih udeležencev v upravnih postopkih.⁵ Zakonodajalec je

² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2411/06 z dne 22. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 59/08, in OdlUS XVII, 37).

³ Pri presoji, ali določen predpis, ki ureja delovanje upravnega organa, podeljuje posamezniku pravico oziroma pravno varovan interes ali ne, je treba ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca, da z navedeno normo varuje tega določenega posameznika, ki bi si lahko z uveljavljanjem sodnega varstva izboljšal pravni položaj (tako Ustavno sodišče v odločbi št. Up-1850/08 z dne 5. 5. 2010, Uradni list RS, št. 47/10, 10. točka obrazložitve).

⁴ A. Mužina v: T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Nebra, Ljubljana 2004, str.185.

⁵ Po prvem odstavku 43. člena ZUP se ima pravico udeleževati postopka poleg stranke tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih

za ureditev udeležbe stranskih udeležencev v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj uporabil pooblastilo za ureditev odstopanj od pravil splošnega upravnega postopka. Postopek mora biti prilagojen naravi upravnega področja in posebnostim pravnih razmerij na tem področju ter namenu upravnega delovanja, hkrati pa mora olajšati uporabo in izvršitev materialnega predpisa.⁶ Zato je, drugače kot v splošni ureditvi ZUP, v prvem in drugem odstavku 62. člena ZGO-1 specialno za postopek izdaje gradbenega dovoljenja določeno, kdo so lahko stranski udeleženci v tem postopku.

20. Zakonodajalec je tako predpisal način uresničevanja pravice iz 22. člena Ustave, ki je že po sami naravi takšna, da zahteva podrobnejšo ureditev v zakonu. Kljub temu normativna dejavnost zakonodajalca ni povsem neomejena. Vsaka človekova pravica ima namreč svoje ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te človekove pravice, v katero zakonodajalec ne sme nedopustno poseči. Zato je treba v vsakem primeru posebej ugotoviti, ali določena zakonska ureditev, s katero zakonodajalec napolnjuje vsebino posamezne človekove pravice, še vedno pomeni način uresničevanja človekove pravice ali pa je morda prerasla že v poseg oziroma v omejitev te človekove pravice. Ob ugotovitvi, da gre za poseg, pa je treba oceniti še njegovo ustavno dopustnost. Prvi in drugi odstavek 62. člena ZGO-1 ne omogočata sodelovanja v tem postopku vsem osebam, ki jim materialni predpis priznava določeno pravno korist, ki bi jo lahko varovale v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Zato posegata v njihovo pravico iz 22. člena Ustave.

Presoja prvega odstavka 62. člena ZGO-1

21. Po prvem odstavku 62. člena ZGO-1 v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo objekta na območjih, ki so urejena z DPN (Načrtom) ali OPPN, osebe, ki zatrjujejo, da se v tem postopku odloča tudi o njihovih pravnih koristih, ne morejo sodelovati.

22. Državni zbor utemeljuje ureditev, po kateri je stranka v postopku na območjih, ki so urejena z DPN (Načrtom) ali OPPN, le investitor, s tem, da sta ta dva prostorska akta po vsebini tako podrobna, da že sam postopek priprave in sprejema DPN (Načrta) in OPPN daje možnost vključitve in sodelovanja širokega kroga zainteresiranih oseb, s čimer se zagotavlja možnost posameznika, da zavaruje svoje pravne koristi. V postopku priprave in sprejemanja prostorskih aktov je sodelovanje javnosti v okviru javne razgrnitve osnutka prostorskega akta in njegove javne obravnave uveljavljen standard že več kot štirideset let. Ta postopek je enak za vse prostorske akte. Pripravljaivec prostorskega akta mora pripombe in predloge javnosti, dane v času javne razgrnitve oziroma javne obravnave, preučiti in se do njih opredeliti ter svoje stališče objaviti na svetovnem spletu in na krajevno običajen način. To pomeni, da imajo v postopku sprejemanja prostorskih aktov zainteresirane osebe kot druga oziroma strokovna javnost možnost dajanja predlogov in pripomb na načrtovano prostorsko ureditev, ki jih pristojni organi po ZPNačrt in ZUPUDPP sicer morajo obravnavati, niso pa jih zavezani sprejeti. Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da postopek priprave in sprejemanja DPN (Načrta) in OPPN ni tak, da bi lahko v njem zainteresirane osebe učinkovito varovale svoje pravne koristi. Sodelovanje posameznika v postopku sprejemanja abstraktnih in splošnih aktov ne

pravnih koristi. Pravna korist je v skladu z drugim odstavkom 43. člena ZUP neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist.

⁶ V. Androjna, E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, predelana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 33.

more nadomestiti njegovega sodelovanja v postopku, ko se takšen akt uporabi v konkretnem primeru na ugotovljeno dejansko stanje. V posameznikove pravice in pravne koristi se lahko poseže s posamičnim aktom (tj. z gradbenim dovoljenjem), zato mora imeti posameznik možnost, da v upravnem postopku uveljavlja pravna in dejanska vprašanja, ki so povezana z zaščito njegovega pravno varovanega položaja, vključno s pravnimi sredstvi in sodnim varstvom.

23. Vlada navaja, da OPPN že sam določa podrobne pogoje gradnje, ki jih z gradbenim dovoljenjem ni mogoče spreminjati, in zato sodelovanje stranskih udeležencev ne more vplivati na obseg gradnje oziroma na njene vplive na zemljišča zainteresiranih oseb ter na okolje nasploh. Temu stališču ni mogoče pritrditi. DPN (Načrt) in OPPN sta po vsebini res podrobnejša prostorska akta glede na OPN, vendar sta le pravni podlagi za pripravo projektov za izdajo gradbenega dovoljenja. Šele v upravnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja se s pravnim učinkom za posamezen primer presoja, ali so lokacijski pogoji, določeni v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, skladni z rešitvami iz DPN (Načrta) ali OPPN, s pravnimi sredstvi in sodnim varstvom zoper gradbeno dovoljenje pa se lahko uveljavlja presoja pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja ter pravilnosti razlage in uporabe navedenih predpisov na ugotovljeno dejansko stanje. Poleg tega ti prostorski akti praviloma urejajo možnost odstopanj od predpisanih lokacijskih pogojev pri pripravi projektov za izdajo gradbenega dovoljenja, Načrt pa celo omogoča izvedbo dodatnih prostorskih ureditev, ki z njim sploh niso bile načrtovane. To pomeni, da so šele iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja razvidni natančni pogoji gradnje, iz izdanega gradbenega dovoljenja pa stališče organa o skladnosti tega projekta z veljavnimi predpisi, torej tudi z DPN (Načrtom) in OPPN.

24. Tudi navedbam Državnega zbora in Vlade, da je zakonodajalec iz postopkov izdaje gradbenega dovoljenja izključil določene zainteresirane osebe, ker so ti postopki trajali preko vseh razumnih meja (tudi) zaradi "nagajivosti mejašev" načrtovane gradnje, ni mogoče slediti. Na podlagi 7. člena ZUP mora organ, ki vodi postopek, omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri tem pa mora skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. To pomeni, da je do šikanoznega nasprotovanja stranskih udeležencev (mejašev), ki je presegalo njihov varovani pravni položaj, lahko prihajalo samo tedaj, ko organ ni vodil postopka in uporabljal svojih pooblastil v skladu z ZUP, da prepreči zlorabo pravic, ne pa zaradi samega sodelovanja stranskih udeležencev. Splošno izključevanje oseb, ki so nosilci pravno varovanih interesov, iz teh postopkov pa ni ukrep, ki bi ga bilo mogoče upravičiti s temi argumenti.

25. Po presoji Ustavnega sodišča pomeni ureditev za posameznike, ki bi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja želeli varovati svoje pravne koristi, ne le poseg v njihovo pravico iz 22. člena Ustave, ki bi od Ustavnega sodišča terjal tehtanje sorazmerja med posegom v ustavno pravico in morebitnim javnim interesom, ki bi tak poseg upravičeval, ampak pravici iz 22. člena dejansko odvzema (vsak) koristen učinek.⁷ Po prvem odstavku 62. člena ZGO-1 je posameznikom, ki imajo v materialnem pravu izkazan pravni interes za varstvo svojih pravnih koristi v postopku, uvedenem na zahtevo drugega (tj. investitorja), dejansko odvzeta vsakršna možnost učinkovitega varovanja njihovih pravnih koristi. Takšna zakonska ureditev pomeni zato izvotlitev pravice iz 22. člena Ustave.

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-76/03, U-I-288/04 z dne 17. 3. 2005 (Uradni list RS, št. 34/05, in OdlUS XIV,110).

26. Kadar presojana ureditev pomeni poseg v človekovo pravico do te mere, da preraste v izvotlitev človekove pravice, presoja dopustnosti posega ne zahteva tehtanja sorazmerja med posegom v človekovo pravico in morebitnim ustavno dopustnim ciljem, ki bi tak poseg upravičeval. Noben še tako dopusten cilj namreč ne more utemeljiti sorazmernosti ukrepa, ki izključuje udeležbo posameznikov v postopkih, v katerih se odloča tudi o njihovih pravnih koristih. Ureditev, po kateri so osebe, ki izkažejo pravni interes varovati svoje pravne koristi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo objektov na območjih, urejenih z DPN (Načrtom) ali OPPN, izključene iz tega postopka, je zato v neskladju z 22. členom Ustave. Zato je Ustavno sodišče prvi odstavek 62. člena ZGO-1 razveljavilo (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje prvega odstavka 62. člena ZGO-1 z Ustavo že iz navedenih razlogov, ni presojalo še njegove skladnosti s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

Presoja drugega odstavka 62. člena ZGO-1

27. Drugi odstavek 62. člena ZGO-1 ureja pogoje, pod katerimi lahko v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo objekta na območjih, ki se ne urejajo z DPN (Načrtom) ali OPPN, sodelujejo stranski udeleženci. Po 1. točki drugega odstavka 62. člena ZGO-1 so stranski udeleženci tisti, katerih zemljišča segajo na območje, kot ga ureja Uredba o območju za določitev strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (Uradni list RS, št. 37/08 – v nadaljevanju Uredba). Po 2. točki drugega odstavka 62. člena ZGO-1 so stranski udeleženci lastniki zemljišč, na katerih je predvidena dovozna cesta in na katerih so predvideni komunalni priključki, prikazani v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, ter imetniki služnostne oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah. Po 3. točki drugega odstavka 62. člena ZGO-1 so stranski udeleženci tudi drugi subjekti, če tako določa zakon.

28. Na območjih, ki se ne urejajo z DPN (Načrtom) in OPPN, so torej določene osebe lahko stranski udeleženci v postopku. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je zakonodajalec želel s 1. točko drugega odstavka 62. člena ZGO-1 predpisati čim bolj objektivno določljiva merila oziroma kriterije, ki bi jih lahko uporabili projektanti pri določanju območja za določitev strank (stranskih udeležencev) v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Pomanjkljivost prej veljavne ureditve določanja stranskih udeležencev, po kateri so se ti določali glede na vplivno območje, ki ga je v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikazal odgovorni projektant, je bila namreč v tem, da zakon ni nikjer podrobneje določil, kako se vplivno območje določa in kakšni so natančni kriteriji ter merila za njegovo določitev. Zakonodajalec je zato v 49.a členu ZGO-1 uvedel institut "območja za določitev strank", ki se določi glede na vrsto objekta, glede na njegovo zahtevnost, velikost in druge značilnosti. Podrobnejša merila za izračun in prikaz območja za določitev strank je predpisala Vlada z Uredbo.

29. Institut območja za določitev strank pomeni zakonodajalčevo presojo vprašanja, katere od oseb, ki so potencialno prizadete z gradnjo, izkazujejo zadosten pravni interes za udeležbo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.⁸ Kot izhaja iz 17. točke obrazložitve te odločbe, mora med stranskim udeležencem in upravno stvarjo, ki je predmet upravnega postopka, obstajati določeno razmerje. Materialni predpis je tisti, ki ureja to povezanost s tem, ko določa, kdo ima pravico, obveznost ali neposredno pravno

⁸ J. Breznik, J. Duhovnik v: J. Breznik in drugi, Zakon o graditvi objektov s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 151.

korist v konkretni upravni zadevi. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja bi stranski udeleženec tako npr. lahko varoval svoje pravice do ustreznih odmikov načrtovane gradnje od njegovega objekta, do protihrupne zaščite, do gradnje, ki ne bo škodljivo vplivala na stabilnost njegovega objekta, do požarne varnosti, do higienske in zdravstvene zaščite oziroma zaščite okolice ipd. Z matematičnim modelom za določitev območja, s pomočjo katerega naj bi se določali stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, takšnega razmerja morebitnih stranskih udeležencev do načrtovane gradnje ni mogoče opredeliti. Po presoji Ustavnega sodišča pomeni taksativna opredelitev stranskih udeležencev v postopku, ki ne izhaja iz obstoja njihovega pravno varovanega interesa, temveč iz formalnih in na videz objektivnih, a zato umetnih pravil, nedopustno izključitev nekaterih oseb iz sodelovanja v upravnem postopku, ki jim materialno pravo priznava pravno varovan položaj. Ujemanje kroga oseb, ki jim je položaj stranskega udeleženca priznan na podlagi določitve oziroma izračuna območja za določitev strank, z osebami, ki imajo pravno varovan interes, je zato lahko zgolj naključno. Uresničevanje človekovih pravic pa ne sme biti odvisno zgolj od naključja.

30. Določitev stranskih udeležencev po 2. in 3. točki drugega odstavka 62. člena ZGO-1 zaključuje taksativno določen krog stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.⁹ Zakonodajalec je tako v drugem odstavku 62. člena ZGO-1 nekaterim osebam sicer omogočil udeležbo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, vendar takšna (taksativna) opredelitev teh oseb ne zagotavlja sodelovanja vsem tistim osebami, ki imajo pravni interes za varovanje njihovih (v materialnem predpisu določenih) pravnih koristi v postopku. Zato tudi drugi odstavek 62. člena ZGO-1 tem osebami dejansko odvzema vsakršno možnost učinkovitega varovanja njihovih pravnih koristi (25. točka te obrazložitve). Tudi ureditev po drugem odstavku 62. člena ZGO-1 pomeni glede na navedeno izvotlitev pravice iz 22. člena Ustave, ki je nedopustna.

31. Ureditev, ki ureja pogoje, pod katerimi lahko v postopku izdaje gradbenega dovoljenja na območjih, ki se ne urejajo z DPN (Načrtom) ali OPPN, sodelujejo določene osebe kot stranski udeleženci, vendar ne vse tiste, ki jim materialno pravo priznava pravni interes za sodelovanje, je zato protiustavna. Glede na vsebino urejanja in medsebojne povezanosti vprašanj stranske udeležbe v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj v drugem odstavku 62. člena ZGO-1 je po presoji Ustavnega sodišča treba drugi odstavek 62. člena ZGO-1 presojati kot celoto, zato se tudi odločitev Ustavnega sodišča nanaša nanj v celoti. Ustavno sodišče je tako presodilo, da je drugi odstavek 62. člena ZGO-1 v neskladju z 22. členom Ustave, zato ga je razveljavilo (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče razveljavilo drugi odstavek 62. člena ZGO-1 iz navedenih razlogov, ni presojalo še njegove skladnosti s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

⁹ S 3. točko drugega odstavka 62. člena ZGO-1 ni odkazano na določbe ZUP kot splošnega predpisa. Namen zakonodajalca je bil, da drugače uredi krog stranskih udeležencev, kot jih za upravne postopke ureja ZUP. Zato bi bila takšna razlaga zakonske določbe v očitnem nasprotju z njenim namenom in pravilom o razmerju med splošnim in specialnimi predpisi (*lex specialis* ne more odkazovati nazaj na *lex generalis*). Navedena določba napotuje na zakone, ki lahko po izrecni določbi krog stranskih udeležencev še dopolnijo oziroma razširijo. Takšno določbo vsebuje že ZGO-1 v četrtem odstavku 62. člena, v katerem je določeno, da je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja stranski udeleženec tudi občina, na območju katere leži nameravana gradnja, če pravočasno prihlasi svojo udeležbo.

B. – III.

32. Člen 74.b ZGO-1 določa:

"V postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta je stranka samo investitor."

33. Citirana določba ZGO-1 za postopke izdaje gradbenih dovoljenj za nezahtevne objekte določa enako kot prvi odstavek 62. člena ZGO-1 za postopke izdaje gradbenih dovoljenj za gradnjo objektov na območjih, ki so urejena z DPN (Načrtom) ali OPPN. Tudi 74.b člen ZGO-1 ne omogoča sodelovanja v postopku izdaje gradbenega dovoljenja vsem osebam, ki jim materialni predpis priznava določeno pravno korist, ki bi jo lahko varovale v tem postopku.¹⁰

34. Zato je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS sklenilo opraviti tudi ustavnosodno presojo 74.b člena ZGO-1. Ker navedena določba ne odpira novih vprašanj ustavnosodne presoje, ampak se njena vsebina giblje v okviru razlogov, iz katerih se je zastavilo vprašanje ustavnosti prvega in drugega odstavka 62. člena ZGO-1, je Ustavno sodišče štelo, da se je imel Državni zbor o tem že možnost izjaviti.

35. Glede na razloge iz 25. in 26. točke te obrazložitve pomeni tudi ureditev iz 74.b člena ZGO-1 za osebe, ki imajo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta interes varovati svojo pravno korist, izvotlitev pravice iz 22. člena Ustave, ki je nedopustna. Ker je tudi 74.b člen ZGO-1 v neskladju z Ustavo, ga je Ustavno sodišče razveljavilo (1. točka izreka).

B. – IV.

36. Zaradi razveljavitve prvega in drugega odstavka 62. člena ter 74.b člena ZGO-1 bodo morali pristojni upravni organi glede določanja stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja o tem vprašanju odločati skladno z določbami ZUP in s tistimi materialnimi predpisi, ki določajo pravno korist oseb, ki bodo zatrjevale pravni interes za sodelovanje v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Če bodo v postopku poleg investitorja udeleženi stranski udeleženci, upravni organ tudi ne bo mogel izdati gradbenega dovoljenja po skrajšanem ugotovitvenem postopku, kot ga določata prvi odstavek 60. člena ZGO-1 in drugi odstavek 74.c člena ZGO-1.

37. V primerih, ko je bilo ob uporabi prvega odstavka 62. člena ZGO-1 že izdano pravnomočno gradbeno dovoljenje in so posamezniki, da bi dosegli varstvo svojih pravic ali pravnih koristi, vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti prostorskega akta, ker zaradi protiustavne zakonske določbe teh pravic oziroma pravnih koristi niso mogli varovati v posamičnih postopkih, je Ustavno sodišče določilo način izvršitve te odločbe. Zgolj z razveljavitvijo prvega odstavka 62. člena

¹⁰ Gradbeno dovoljenje po 74.b členu ZGO-1 se izda za gradnjo nezahtevnega objekta, to je glede na določbo 1.9. točke prvega odstavka 2. člena ZGO-1 za gradnjo konstrukcijsko manj zahtevnega objekta. Le v primeru, če posamezen objekt ustreza temu zakonskemu pogoju, se lahko določi kot nezahteven objekt. Za enostavne objekte iz 1.10. točke prvega odstavka 2. člena ZGO-1 pa se lahko gradnja začne brez gradbenega dovoljenja (prvi odstavek 3.a člena ZGO-1).

ZGO-1 namreč ti posamezniki svojih pravic oziroma pravnih koristi ne bi mogli uveljaviti. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da lahko te osebe v 30 dneh po prejemu sklepa o zavrženju pobude iz razloga, ker niso izčrpale pravnih sredstev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, predlagajo obnovo postopka izdaje gradbenega dovoljenja (2. točka izreka).

38. Zaradi zagotovitve enakih možnosti je treba možnost obnove postopka vzpostaviti tudi za osebe, ki sicer niso vložile pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prostorskega akta, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje ob uporabi prvega odstavka 62. člena ZGO-1, vendar bi to lahko še storile v rokih iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da lahko tudi te osebe v roku 30 dni po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije predlagajo obnovo postopka, vendar le, če od uveljavitve prostorskega akta oziroma od dneva, ko je takšna oseba izvedela za izdajo gradbenega dovoljenja (kar Ustavno sodišče šteje za nastanek škodljivih posledic v smislu tretjega odstavka 24. člena ZUstS), ni preteklo več kot eno leto (2. točka izreka).

39. Ustavno sodišče je odločilo tudi, da bodo morali upravni organi o utemeljenosti predloga za obnovo postopka izdaje gradbenega dovoljenja odločati na podlagi določb ZUP in ZGO-1, ki bodo veljale v času odločanja o predlogu za obnovo postopka (2. točka izreka).

B. – V.

40. Pobudniki izpodbijajo prostorske akte, ki urejajo gradnjo apartmajskega naselja v neposredni bližini njihovih bivališč. To gradnjo naj bi urejala predvsem Odlok o OPPN Ankaran hrib in Odlok o OPPN Oltra, vendar pobudniki izpodbijajo tudi nekatere druge prostorske akte oziroma druge predpise MO Koper, ker menijo, da vsi izpodbijani predpisi prispevajo k načrtovanju spornega apartmajskega naselja. Svoj pravni interes utemeljujejo z zatrjevanjem, da prebivajo v neposredni bližini sporne gradnje in da izpodbijani prostorski akti zanje učinkujejo neposredno, ker ne morejo biti stranke oziroma stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

41. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

42. Neposredno na podlagi izpodbijanega Odloka o OPPN Ankaran hrib gradnja ni mogoča, saj mora upravni organ z odločbo dovoliti gradnjo in predpisati konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati. Glede na to, da je Ustavno sodišče razveljavilo prvi odstavek 62. člena ZGO-1 in z načinom izvršitve določilo, da lahko pobudniki v 30 dneh po prejemu sklepa o zavrženju njihove pobude predlagajo obnovo postopka izdaje gradbenega dovoljenja, bodo pobudniki lahko zahtevali udeležbo v tem postopku na podlagi Odloka o OPPN Ankaran hrib. Če bodo izkazali pravni interes za sodelovanje v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, bodo lahko sodelovali v tem postopku. V takšnih primerih se pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo,

pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05 z dne 18. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 79). Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o OPPN Ankaran hrib sicer sprejelo, vendar je pravni interes procesna predpostavka, ki mora obstajati ves čas postopka odločanja. Pobudniki iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu, ne izkazujejo pravnega interesa za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega Odloka o OPPN Ankaran hrib. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

43. Iz razlogov, navedenih v prejšnji točki, tudi ni izkazan pravni interes za presojo Odloka o OPPN Oltra. Tudi za presojo Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč Ankaran Hrib, Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč Oltra in Odlok o planu za obalno območje Ankarana pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa, ker tudi navedeni predpisi ne učinkujejo neposredno. Ustavno sodišče je zato njihovo pobudo za presojo Odloka o OPPN Oltra, Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč Ankaran Hrib, Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč Oltra in Odloka o planu za obalno območje Ankarana zavrglo (4. točka izreka).

44. Izpodbijana Odlok o PUP Hrvatini – Crevatini in Odlok o ZN Ankaran v času vložitve pobude nista več veljala. Odlok o PUP Hrvatini – Crevatini je razveljavil Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih ureditvenih pogojev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 95/06), Odlok o ZN Ankaran pa je prenehal veljati z uveljavitvijo Odloka o OPPN Ankaran hrib. Ustavno sodišče presoja praviloma le veljavne predpise. Na podlagi prvega odstavka 47. člena ZUstS presoja predpise, ki v času vložitve pobude niso več veljali, če niso bile odpravljene posledice njihove protiustavnosti oziroma nezakonitosti. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-174/05 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 87) že pojasnilo, da se tudi v primerih, ko se s pobudo zahteva presoja ustavnosti in zakonitosti predpisa, ki je bodisi prenehal veljati že pred vložitvijo pobude bodisi po vložitvi pobude, pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. Pobudniki glede na razloge, navedene v sklepu št. U-I-174/05, niso izkazali, da bi na podlagi morebitne ugoditve pobudi lahko dosegli odpravo posledic zatrevane protiustavnosti oziroma nezakonitosti izpodbijanih Odloka o PUP Hrvatini – Crevatini in Odloka o ZN Ankaran. Zato je Ustavno sodišče tudi pobudo za presojo teh dveh prostorskih aktov zavrglo (4. točka izreka).

45. Pobudniki izpodbijajo tudi 27. člen Statuta, kolikor določa pristojnost Mestnega sveta MO Koper za odločanje o zadevah, ki izključno ali pretežno zadevajo lokalne interese KS Ankaran. Izpodbijana določba ureja zgolj pristojnosti Mestnega sveta MO Koper. Sam postopek priprave in sprejemanja občinskih prostorskih aktov je obličen in podrobno urejen v ZPNačrt, zato je nanj vezan tudi Mestni svet. Glede na navedeno je treba tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 27. člena Statuta zaradi pomanjkanja pravnega interesa zavreči (4. točka izreka).

C.

46. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena, drugega odstavka 40. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnici in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič,

mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sodnica Jasna Pogačar je bila pri odločanju izločena. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik