

Odločba Upravnega sodišča RS: Sodba in sklep U 1993/2002

Zbirni podatki

Opravična številka: Sodba in sklep U 1993/2002

Evidenčna številka: UL0000871

ECLI: ECLI:SI:UPRS:2003:U.1993.2002

Oddelek: Upravni oddelek

Organizacijska enota: Ljubljana

Datum: 10.12.2003

Področje: USTAVNO PRAVO - CESTE IN CESTNI PROMET - INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO - UPRAVNI POSTOPEK - UPRAVNI SPOR

Institut: skrajšani ugotovitveni postopek - načelo zaslišanja stranke - enako varstvo pravic

[Povezava do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Povezave

ZUP člen 138, 138/1, 144, 144/1-4, 190, 213, 213/2, 251, 251/2, 254, 254/1. ZUS člen 23, 23/3, 25, 25/3-3, 60, 60/1-3, 60/3. URS člen 22.

Besedilo

Jedro

Pri odločitvi, ali gre za nujen ukrep po 144. členu ZUP ali ne v zadevah zavarovanja cest in varnosti prometa ima upravni organ določeno polje proste presoje in sodišče poseže v odločitev upravnega organa o nujnosti tovrstnega ukrepa samo, če zbrani podatki v upravnem postopku kažejo, da obstaja resen dvom o nujnosti ukrepa. Tožena stranka izvedenskega mnenja ni predložila na vpogled tožeči stranki pred izdajo drugostopenjske odločbe. Takšno postopanje tožene stranke ni bilo nujno zaradi varovanja javnega interesa, saj je bil javni interes učinkovito varovan s prvostopenjsko odločbo, ki je učinkovala od njene izdaje. V tej fazi postopka bi tožena stranka glede na okoliščine primera morala tožeči stranki predložiti izvedensko mnenje, da bi se tožeča stranka do ugotovitev v izvedenskem mnenju, ki so bistvene za rešitev primera, opredelila preden je tožena stranka izdala izpodbijano odločbo.

Izrek

Tožbi se ugotovi, izpodbijana odločba tožene stranke Občine A z dne 19. 9. 2002 se odpravi in zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahtevek za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

Obrazložitev

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka delno ugodila pritožbi tožnika in je delno odpravila odločbo Urada za urejanje prostora Občine A z dne 4. 7. 2002. S prvostopenjsko odločbo je upravni organ na podlagi določila 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 49. člena Statuta Občine Tržič (Statut, Uradni list RS, št. 15/99, 20/2001) in 44. člena Odloka o občinskih cestah in ureditvi prometa v Občini Tržič (Odlok, Uradni list RS, št. 6/2001, 49/2001, 6/2002) po uradni dolžnosti zaradi zavarovanja cest in varnosti prometa na njih odredil popolno zaporo za tovorna vozila na cesti z oznako JP 928 161 s potekom od odcepa B do C od dne 4. 7. 2002 do preklica te odločbe (prvi stavek izreka odločbe). V drugem stavku izreka odločbe je upravni organ odločil, da zapora ne velja za interventna, komunalna in dostavna vozila. V zvezi z ugotovitvijo dejanskega stanja prvostopenjski

upravni organ navaja, da je omenjeni odsek ceste zaradi neustreznega spodnjega ustroja ceste ogrožen in ne prenese odvoza lesa iz gozdov s težkimi kamioni. Zato je bilo treba zavarovati cesto in varnost prometa na njej. Kot materialno-pravno podlago prvostopenjski upravni organ navaja določilo 44. člena Odloka.

Prvostopenjska odločba je bila med drugim vročena tudi tožniku, ki se je nanjo pritožil. V pritožbi navaja, da ima koncesijsko pogodbo sklenjeno s Skladom kmetijskih zemljišč in gozdov RS in je na podlagi odločb Zavoda za gozdove Slovenije dolžan opravljati sanitarno sečnjo in preventivno varstvena dela v gozdovih. Pravi, da plačuje nadomestilo za prekomerno uporabo ceste, vendar pa tožena stranka ceste ni sanirala. Ugovarja, da je upravni organ odločil po skrajšanem postopku, ne da bi predhodno ugotovil dejansko stanje, saj se to ni v nikakršnem pogledu spremenilo, dopuščen pa je prevoz interventnih, komunalnih in dostavnih vozil. Za izdajo odločbe niso bili izpolnjeni pogoji iz določila 144. člena ZUP, saj ni obstajala nikakršna nevarnost za življenje in zdravje ljudi. Odločba (pri)tožniku onemogoča opravljanje dejavnosti in mu dnevno povzroča za približno 840.000,00 SIT škode, poleg tega grozi ekološka škoda in delavci bodo izgubili delovna mesta. Odločba je ne samo diskriminatorna, ampak je tudi nesorazmerna v razmerju med posledicami prepovedi vožnje in cilji, ki jim odločba sledi.

Tožena stranka je pritožbi delno ugodila in prvostopenjsko odločbo delno odpravila tako, da je v prvi točki izreka določila popolno zaporo omenjenega odseka ceste od dneva izdaje te odločbe do preklica, vendar najdalj za dobo enega leta, za vozila z dopustno obremenitvijo nad 10 ton. V drugi točki izreka izpodbijane odločbe je tožena stranka opredelila obveznost Urada za urejanje prostora občinske uprave Občine A glede obveščanja o zapori ceste, česar izrek prvostopenjske odločbe ni vseboval; tretja točka izreka pa je enaka tretjemu stavku v izreku prvostopenjske odločbe. V obrazložitvi izpodbijane odločbe tožena stranka navaja, da bi moral prvostopenjski organ pred izdajo odločbe

najprej ugotoviti, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo odločbe po določilu 144. člena ZUP. V ta namen je tožena stranka pridobila mnenje gradbenega tehnika AA z dne 12. 8. 2002 in v obrazložitvi povzela glavne ugotovitve iz tega mnenja. Sledila je predlogu iz tega mnenja, da se promet na predmetni cesti omeji na vozila z dopustno obremenitvijo do 10 ton in je na podlagi povzemanja ugotovitev iz mnenja ugotovila, da so podani pogoji iz 4. točke 1. odstavka 144. člena ZUP.

Tožnik je vložil tožbo zoper drugostopenjsko odločbo, ker niti iz izreka niti iz obrazložitve odločbe ni razvidno, v katerem delu je tožena stranka ugodila pritožbi oziroma kateri del prvostopenjske odločbe je bil odpravljen. Nadalje meni, da je bil prvostopenjski postopek nepopoln, saj je bilo mnenje AA pridobljeno po izdaji prvostopenjske odločbe. Škoda ob izdaji prvostopenjske odločbe ni bila izkazana in tako tudi niso bili podani pogoji za izdajo odločbe po skrajšanem ugotovitvenem postopku. Tožeča stranka ugovarja tudi, da ni imela možnosti, da se izjavi o tem, kdo naj bo izvedenec in da ni nikoli prejela odredbe o določitvi izvedenca. ker ji ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za razjasnitev stvari, je bilo kršeno načelo zaslišanja stranke. Nadalje uveljavlja, da tožena stranka ni upoštevala pritožbenih navedb glede obveznosti izpolnjevanja koncesijske pogodbe za opravljanje sanitarne sečnje in preventivnih varstveni del v gozdovih in da ji grozi, če ne bo upoštevala odločb Zavoda za gozdove, denarna kazen. Med dokaznimi predlogi med drugim predlaga tudi zaslišanje prič. Predlaga, da sodišče odločbo odpravi in jo nadomesti z odločbo, ki bo pritožbi ugodila in prvostopenjsko odločbo odpravila. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka. Podrejeno pa predlaga, da sodišče drugostopenjsko odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek ter da sodišče odloči, da je tožena stranka dolžna tožniku povrniti stroške postopka.

V odgovoru na tožbo tožena stranka pojasnjuje, za kakšno poškodbo ceste gre in kako je do nje prišlo, kaj je tožena stranka že naredila za sanacijo stanja, opisuje značilnosti predmetnega cestnega odseka in strukturo prometa na tej cesti. Navaja, da je prvostopenjski upravni organ v času izdaje odločbe razpolagal s predlogom obnovitvenih del, ki ga je leta 2001 na podlagi naročila istega upravnega organa izdelal AA, s.p. (projektiranje in tehnično svetovanje) in da za prvostopenjsko odločitev ni bilo potrebno naročiti ugotavljanje stanja ceste prek izvedenca. Pojasnjuje tudi, da ima AA pooblastilo inženirske zbornice Slovenije za projektiranje gradbenih objektov in naprav, med njimi tudi javnih cest. Predlaga, da sodišče tožbo zavrne kot neutemeljeno.

V pripravljalni vlogi oziroma odgovoru na odgovor tožene stranke tožeča stranka pravi, da je odgovor na tožbo, ki ga je podpisal vodja urada za urejanje prostora podala oseba, ki ni stranka v postopku. Zato predlaga, da sodišče izda zamudno sodbo. Podrejeno pa v odgovoru pojasnjuje okoliščine glede krivde za erozijo ceste, ponavlja argument, da bi morala imeti možnost izjaviti se o izvedencu in da je o vsebini izvedenskega mnenja izvedela šele iz odločbe.

V odgovoru na pripravljalno vlogo tožeče stranke tožena stranka

prilaga pooblastilo vodji Urada za urejanje prostora občinske uprave Občine A za zastopanje in se pri tem sklicuje na določilo 2. odstavka 50. člena Statuta.

Tožeča stranka v vlogi z dne 11. 3. 2003 odgovarja toženi stranki, da določilo 50. člena Statuta omogoča le direktorju občinske uprave, da pooblasti delavca uprave za opravljanje posameznih dejanj v postopku in se to določilo ne nanaša na možnosti župana, da pooblasti delavca občinske uprave. Sklicuje se na določilo 35. člena Statuta.

Zastopnik javnega interesa je prijavil udeležbo v postopku.

Obrazložitev k prvi točki izreka: Tožba je utemeljena. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo odgovorila na oba glavna pritožbena ugovora. Tožena stranka je odgovorila tožeči stranki na njen ugovor glede nepravilnosti uporabe določila 144. člena ZUP. Ker določilo 4. točke 1. odstavka 144. člena ZUP vsebuje element nujnosti ukrepa v javnem interesu, velja predpostavka, da je v presoji nujnosti ukrepa s strani tožene stranke zajeta tudi presoja pritožnikovega ugovora glede izpolnjevanja koncesijske pogodbe, škode, ki (pri)tožniku nastaja zaradi zapore ceste, in sorazmerja med posledicami prepovedi in ciljem, ki jim odločba sledi. Pri odločitvi, ali gre za nujen ukrep ali ne v zadevah zavarovanja cest in varnosti prometa ima namreč upravni organ določeno polje proste presoje in sodišče poseže v odločitev upravnega organa o nujnosti tovrstnega ukrepa samo, če zbrani podatki v upravnem postopku kažejo, da obstaja resen dvom o nujnosti ukrepa. Ta stopnja dvoma pa v konkretnem primeru ni podana. Z vidika kakovosti dokaznega postopka bi sicer bilo bolje, če bi obrazložitev uporabe določila 144. člena ZUP s strani tožene stranke izrecno omenila tudi tehtanje javnega interesa na eni strani z interesi, ki jih uveljavlja tožeča stranka. Vendar pa zaradi že omenjenega standarda zadržane presoje Upravnega sodišča v tovrstnih upravnih sporih in zaradi dejstva, da je že Vrhovno sodišče RS v zadevi odločanja o pritožbi zoper sklep o zavrnitvi zahteve za izdajo začasne odredbe ob tehtanju navedb tožeče stranke in javnega interesa ocenilo, da je v konkretnem primeru podan zadosten javni interes za ukrep zapore ceste (sklep Vrhovnega sodišča RS v zadevi I Up 501/2003-2 z dne 16. 4. 2003), omenjena slabost v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni vplivala na zakonitost in pravilnost odločitve. V nadaljevanju je moralo sodišče presoditi, ali je tožena stranka na zakonit in pravilen način utemeljila, da so podani pogoji za izdajo odločbe po skrajšanem postopku iz določila 144. člena ZUP. Določilo 4. točke 1. odstavka 144. člena ZUP pravi, da organ lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o stvari, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. Nujni ukrepi po 4. točki 1. odstavka 144. člena ZUP pa so podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. Za izdajo odločbe v skrajšanem postopku torej ni potrebno, da so dejstva nedvomno ugotovljena, ampak zadošča verjetnost, da so dejstva o ogrožanju varnosti prometa verjetno izkazana, pri čemer med strankama ni sporno, da se je promet s težkimi tovornjaki po predmetni cesti tudi dejansko odvijal, ogrožena cesta pa

nedvomno predstavlja nevarnost za javno varnost. Po presoji sodišča zato tožena stranka ni nepravilno ocenila pritožbe tožnika v omenjenem delu in je pravilno ocenila, da so že v postopku na prvi stopnji obstajali pogoji za izdajo odločbe v skrajšanem postopku. To pomeni, da ne predstavlja nezakonitosti dejstvo, da je tožena stranka mnenje AA pridobila šele po izdaji prvostopenjske odločbe, saj za odločbo v skrajšanem postopku zadostuje, da so relevantna dejstva verjetno izkazana. V primerih izdaje odločbe po skrajšanem postopku ni treba, da je škoda dokazana, kot trdi tožeča stranka, ampak je dovolj, če je verjetno izkazana nevarnost v smislu določila 144. člena ZUP. Tožeča stranka tudi nima prav, ko pravi, da bi morala imeti možnost, da se izjavi glede izbire izvedenca in da je zato izpodbijana odločba nezakonita. Po določilu 3. odstavka 190. člena ZUP, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati, lahko uradna oseba postavi izvedenca, ne da bi se o tem izjavila stranka. V konkretnem primeru sodišče ne vidi podlage za presojo, da ni šlo za nujne ukrepe v javnem interesu. Sodišče pa je tožbi ugodilo iz razloga, ker sta utemeljena preostala dva tožbena ugovora. Tožnik pravi, da mu zato, ker ni prejel mnenja izvedenca, ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za razjasnitev stvari in je bilo s tem kršeno načelo zaslišanja stranke. Tožnik je sicer imel možnost, da se izjavi o nekaterih dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za odločbo in sicer v pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo. Tožnik tudi ni utemeljil, da mu tožena stranka ni dala možnosti, da bi predložil svoje izvedensko mnenje. Vendar pa tožena stranka izvedenskega mnenja AA ni predložila na vpogled tožeči stranki pred izdajo drugostopenjske odločbe. Takšno postopanje tožene stranke ni bilo nujno zaradi varovanja javnega interesa, saj je bil javni interes učinkovito varovan s prvostopenjsko odločbo, ki je učinkovala od njene izdaje. V tej fazi postopka bi tožena stranka glede na okoliščine primera morala tožeči stranki predložiti izvedensko mnenje, da bi se tožeča stranka do ugotovitev v izvedenskem mnenju, ki so bistvene za rešitev primera, opredelila preden je tožena stranka izdala izpodbijano odločbo. To bi prispevalo k popolni razjasnitvi dejanskega stanja in bi zagotavljalo enakopravno oziroma smiselno kontradiktorno obravnavo dokaznih predlogov (22. člen Ustave RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/2003). Po določilu 1. odstavka 254. člena ZUP se namreč določbe ZUP, ki se nanašajo na odločbo, smiselno uporabljajo tudi za odločbo o pritožbi. Po smiselni uporabi določila 1. odstavka 138. člena ZUP pa je treba pred izdajo odločbe stranki omogočiti, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi. Tožena stranka je torej kršila določilo 1. odstavka 138. člena ZUP v povezavi z določilom 1. odstavka 254. člena ZUP in je ta kršitev mogla vplivati na zakonitost in pravilnost odločitve. Sodišče je torej ugotovilo, da je podana kršitev ZUP, vendar pa ne gre pa za bistveno kršitev določb postopka iz določila 3. točke 3. odstavka 25. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS, Uradni list RS, št. 50/97 in 70/2000), ker se je tožena stranka po podatkih v spisu nesporno zavedala, da so bistvene sporne okoliščine vezane na zakonski dejanski stan iz določila 144. člena ZUP, tožena stranka pa tožeči stranki ni odvzela možnosti, da bi tožeča stranka predložila svoje izvedensko mnenje. Sodišče pa je tožbi ugodilo tudi zaradi tega, ker je tožeča stranka utemeljeno navedla, da je izrek izpodbijane odločbe nejasen. Tožena stranka se v uvodu

izpodbijane odločbe sklicuje na določilo 2. odstavka 251. člena ZUP. To določilo ureja primer, ko organ druge stopnje odpravi odločbo prve stopnje in s svojo odločbo sam reši stvar. V prvi točki izreka pa tožena stranka pravi, da je delno odpravila prvostopenjsko odločbo. Tretja točka izreka izpodbijane odločbe je enaka tretjemu stavku prvostopenjske odločbe, kar pomeni, da se delno odpravljena prvostopenjska odločba ne nanaša na vsebino tretjega stavka prvostopenjske odločbe. Druga točka izreka izpodbijane odločbe je nova glede na vsebino izreka prvostopenjske odločbe, kar pomeni, da se delna odprava prvostopenjske odločbe tudi ne nanaša na vsebino iz 2. točke izreka izpodbijane odločbe. Delna odprava odločbe, ki pomeni, da del prvostopenjske določbe ostane v veljavi, se torej lahko nanaša bodisi na prvi ali na drugi stavek prvostopenjske odločbe. Najbolj verjetno je, da je odpravljen prvi stavek prvostopenjske odločbe in je nadomeščen s prvo točko izreka izpodbijane odločbe. To pomeni, da je tisti del prvostopenjske odločbe, ki ni bil odpravljen, drugi stavek v izreku prvostopenjske odločbe. To pa se ne ujema z obrazložitvijo izpodbijane odločbe, kjer tožena stranka pojasnjuje, da je sledila mnenju z dne 12. 8. 2001, da se promet omeji na vozila z dopustno obremenitvijo do 10 ton in da velja popolna zapora ceste. Po drugi strani pa, ker je tožena stranka samo delno odpravila prvostopenjsko odločbo, to sklepanje govori za to, da je ostala v veljavi odločitev prvostopenjskega upravnega organa, da zapora ne velja za interventna, komunalna in dostavna vozila. Takšen izrek izpodbijane odločbe je premalo jasen, da bi zadostil zahtevi iz določila 2. odstavka 213. člena ZUP. Izrek mora biti določen, v konkretnem primeru pa ni, zato je tožena stranka kršila tudi to procesno določilo in je ta kršitev vplivala na zakonitost in pravilnost odločitve.

Sodišče je zato tožbi ugodilo na podlagi določila 3. točke 1. odstavka 60. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS, Uradni list RS, št. 50/97, 70/2000), ker tožena stranka ni upoštevala omenjenih pravil postopka, pa je to vplivalo oziroma moglo vplivati na zakonitost in pravilnost odločitve. Tožena stranka mora izdati nov upravni akt v 30 dneh od pravnomočnosti te sodbe; pri tem je vezana na pravno mnenje sodišča in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (3. odstavek 60. člena ZUS).

Tožbenega ugovora tožeče stranke glede zastopanja tožene stranke v fazi odgovora na tožbo v upravnem sporu sodišče ni štelo za bistvenega v tej zadevi, ker se je sporno pooblastilo nanašalo zgolj na izdajo odgovora na tožbo, v upravnem sporu pa sodišče presoja zakonitost izpodbijane odločbe; nadalje tožena stranka ni uveljavljala, da ni mogla zastopati svojih interesov v odgovoru na tožbo, sodišče pa v presoji ni vključilo stališč tožene stranke iz odgovora na tožbo.

Obrazložitev k drugi točki izreka: Ker je sodišče odločalo le o zakonitosti izpodbijanega akta, trpi vsak stranka svoje stroške postopka (3. odstavek 23. člena ZUS). Zato je sodišče zahtevke tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka zavrnilo.