



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84
F: 01 478 83 31
E: gp.ijs@gov.si
I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-140/2019-11

Datum: 13. 5. 2019

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹, v zadevi inšpekcijskega nadzora Upravne enote Ljubljana, Adamič-Lundrovo nabrežje 2, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa v. d. načelnika ■

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

1. Inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejetega obvestila o domnevnih nepravilnostih pri vodenju postopka za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 na območju vodonosnika Ljubljanskega polja.
2. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP in postopkovnih določb materialnih predpisov, ki je vključeval tudi nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju (UUP-prej² in UUP³).
3. Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije v prostorih Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS) in na sedežu UE, Izpostava Moste-Polje, Proletarska 1, Ljubljana, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.
4. Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-140/2019-6 z dne 17. 4. 2019 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. Dne 26. 4. 2019 je IJS prejel pripombe, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot izhaja iz nadaljevanja tega zapisnika.

PRISTOJNOST

5. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom.
6. UUP(-prej) ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil

¹ Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

² Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13.

³ Uradni list RS, št. 9/2018.

opravljajo upravne naloge (v nadaljnjem besedilu: organi) in ni z uredbo določeno drugače⁴.

7. Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 255. člena UUP-prej in 116. člena UUP.

POBUDA

8. 7. IJS je dne 27. 3. 2019 prejel zahtevo za takojšnjo zaustavitev del na območju z IIA vodovarstveno zaščito (VVO IIA) pri izgradnji kanala C0, s priloženimi članki iz medijev in naslednjimi upravni dovoljenji:
 - vodnim soglasjem, št. 35507-661/2013 z dne 17. 7. 2013 Agencije RS za okolje,
 - gradbenim dovoljenjem št. 51-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 Upravne enote Ljubljana,
 - vodnim soglasjem št. 3550-5804/2015-2 z dne 15. 9. 2015 Agencije RS za okolje,
 - naravovarstvenim soglasjem št. 35620-3185/2015-4 z dne 6. 11. 2015 Agencije RS za okolje,
 - sklepom, št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 1. 2016 Agencije RS za okolje,
 - odločbo št. 351-968/2016-8 z dne 6. 7. 2016 Upravne enote Ljubljana.
9. V pobudi je izpostavljen dvom v pravilnost odločitev državnih organov (Upravne enote Ljubljana in Agencije RS za okolje) v zvezi z dovoljevanjem gradnje povezovalnega kanala C0 za odvajanje odpadnih vod, ki bo prečkal celotno širino toka podzemne vode proti vodarni Kleče. Pobudnik zatrjuje, da je dovolitev takšnega posega v prostor sporna, ker naj bi ob morebitni poškodbi kanalizacijske cevi, prišlo zaradi umestitve teh cevi na lokacijo toka podzemne vode, do onesnaženja pitne vode, s katero se oskrbuje 300.000 prebivalcev. Poleg navedenega naj bi šlo za gradnjo na lokaciji strogega vodovarstvenega območja. Pobudnik očita nepravilnosti pri izdaji gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 .
10. V zahtevi je navedeno, da je bilo gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 (v nadaljevanju GD), ki omogoča gradnjo znotraj vodovarstvenega območja s strogo zaščito IIA, pridobljeno nezakonito, ker:
 - naj bi bila z zakonom zahtevana soglasja, ki so pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, pridobljena šele po njegovi izdaji (tudi še dve leti po njegovi pravnomočnosti),
 - da so bila soglasja pridobljena za objekt, ki je glede na zahtevnost gradnje uvrščen med nezahtevne objekte, kasneje pa je bil objekt ovrednoten kot objekt zahtevne gradnje, soglasja pa so ostala enaka in so s tem neveljavna in nezakonita,
 - da je bila klasifikacija objekta glede zahtevnosti gradnje neustrezna,
 - da velika večina lastnikov zemljišč (v k.o. ■ in k.o. ■), ki ležijo znotraj trimetrskega območja ob trasi C0 kanala (pas širine 6 metrov), kljub predpisom ni bila obravnavana kot stranke v postopku, kar predstavlja kršitev 44. člena ZUP in se brez obravnave strank v postopku se gradbeno dovoljenje ne bi smelo izdati,
 - da v postopku izdaje GD ni bilo pridobljeno soglasje Ministrstva za obrambo, čeprav gre za ogrožanje strateške infrastrukture, gradnja pa poteka znotraj veljavnega ožjega vojaškega območja.

⁴ 1. člen UUP.

11. Upravna inšpektorica očitkov, ki se nanašajo na ustreznost klasifikacije objekta, ustreznost pridobljenih soglasij glede na zahtevnost gradnje, spoštovanja določb 44. člena ZUP, preverjanja ali so bila pridobljena vsa soglasja, ter utemeljenost izdanih soglasij Agencije RS za okolje, ni presojala, saj gre v teh primerih za vsebinsko presojo določb materialnih predpisov, na podlagi katerih so bile odločitve organov sprejete, za vsebinsko presojo odločitev, pa upravna inšpekcija ni pristojna, bo pa to lahko v nadzoru nad zakonitostjo postopkov preverilo Ministrstvo za okolje in prostor, na katerega je bila zahteva pobudnika prav tako naslovljena.
12. V delu, ki se nanaša na očitke glede neustreznega ugotavljanja, kdo so stranke v postopku, upravna inšpektorica še dodaja, da upravna inšpekcija ni pristojna za presojo o tem, kdo so lahko stranke v nekem konkretnem postopku. Kdo je stranka oz. vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist, mora ugotoviti upravni organ (oz. zanj uradna oseba, ki samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku⁵⁻⁶) na podlagi vsebinske presoje konkretnega primera na podlagi materialnega predpisa.
13. Nadzor je zato obsegal presojo pravilnosti uporabe procesnih določb ZUP in procesnih določb Zakona o graditvi objektov pri sprejemu odločitev Upravne enote Ljubljana v zvezi z gradnjo povezovalnega kanala C0 na območju vodonosnika Ljubljanskega polja v zadevah št. 351-2245/2013 in št. 351-968/2016. Zaradi časovne oddaljenosti že sprejetih odločitev je bil nadzor usmerjen predvsem v preverjanje pravnomočnosti odločitev (s tem veljavnost izdanih dovoljenj) ter ustreznost njihove sestave (obrazložitev sprejetih odločitev glede zahtevnosti gradnje). Določene zaključke je upravna inšpektorica oprla tudi na teorijo upravnega prava, ki določene zakonske določbe razlaga po namenu.

UGOTOVITVE

14. Upravna inšpektorica je dne 12. 4. 2019 opravila nadzor na sedežu UE – Izpostava Moste Polje (v nadaljevanju Izpostava). Vodja Izpostave mag. Ladislav Košiček (v nadaljevanju vodja), ki je sodeloval v nadzoru, je takoj po prejemu najave inšpekcijskega pregleda, tajništvo IJS telefonsko obvestil, da Izpostava ne razpolaga z originalno dokumentacijo v obeh ključnih zadevah št. 351-2245/2013 in št. 351-968/2016, ki sta predmet tako pobude za inšpekcijski nadzor kot sam inšpekcijski nadzor, saj je bila ta zaradi presoje zakonitosti že v decembru 2018 odstopljena Ministrstvu za okolje in prostor.
15. Upravna inšpektorica je v nadzoru pri organu zahtevala vpogled v zadeve št. 351-2245/2013 in št. 351-968/2016 ter morebitne ostale odločitve, ki so povezane s predmetno gradnjo (npr. podaljšanje veljavnosti dovoljenja). Vodja je pojasnil, da je v zadevi gradnje povezovalnega kanala C0, UE vodila več postopkov za izdajo gradbenih dovoljenj, ker se objekt gradi v več fazah, en postopek pa je še v teku ter da originalne dokumentacije vseh zadev nimajo, ker je bila originalna dokumentacija posredovana Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) že v decembru 2018.

Pripomba UE:

UE je v pripombah pojasnila, da menijo, da glede na to, da je PGD sestavni in bistveni del GD, z izvedbo nadzora le na osnovi vpogleda v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva SPIS (v nadaljevanju IS) ni moč pridobiti vseh potrebnih podatkov, ki so bili relevantni za vodenje postopka, odločitev in celovit nadzor. Dejstvo namreč je, da so v IS skenirane le

⁵ 2. odstavek 12. člena ZUP.

⁶ 44. člen ZUP.

naslovnice sestavnih delov PGD in ne celotni PGD, katerih sestavni del so tudi soglasja, kakor tudi, da fizični vpogled v dokumente drugih zadev, ki se nanašajo na povezane zadeve in so bile na voljo za pregled, ni bil opravljen.

- Upravna inšpektorica pojasnjuje, da se delo organov dokumentira z ustreznim zapisom: dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo tako, da je mogoče delo pozneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb. Delo v organu je organizirano tako, da se vsako dokumentarno gradivo nemudoma evidentira.⁷ Evidenca dokumentarnega gradiva je temeljna evidenca o opravljanju del in nalog organa. V evidenco dokumentarnega gradiva se evidentira dokumentarno gradivo, ki ga organ prejme ali nastane pri njegovem delu.⁸ Evidenca dokumentarnega gradiva se vodi na podlagi načrta klasifikacijskih znakov in po vrstnem redu zadev. Evidenca dokumentarnega gradiva se vodi v elektronski obliki v informacijskem sistemu za vodenje evidence dokumentarnega gradiva.⁹ Evidenca dokumentarnega gradiva zagotavlja evidentiranje vseh dokumentov, in sicer tako, da se shranjujejo sami dokumenti, evidenčni podatki dokumenta, podatki, za katere ta uredba določa, da se dodatno evidentirajo k dokumentarnemu gradivu, ter podatki o tem, kdo in kdaj je izvajal posamezna opravila v zvezi s posameznim dokumentom. Dokumente v fizični obliki organ skenira v evidenco dokumentarnega gradiva.¹⁰ Upravna inšpektorica je z vpogledom v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva SPIS (v nadaljevanju IS) pridobila vse podatke, ki jih je za upravni inšpekcijski nadzor potrebovala, in sicer o tistih zadevah, v katerih je UE odločala o gradnji povezovalnega kanala C0, investitorja Mestne Občine Ljubljana in iz IS izpisala za nadzor relevantne dokumente zadev. Projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja z njenimi predpisanimi sestavinami, je priloga k vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja in podlaga za odločanje o zahtevku za izdajo gradbenega dovoljenja po vsebini, in zato ni relevanten dokument za upravni inšpekcijski nadzor. Upravna inšpektorica je za potrebe inšpekcijskega nadzora upravne inšpekcije v nadzoru pridobila vse relevantne dokumente.

16. V zvezi s predmetno gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 so bili na UE vodeni postopki za izdajo gradbenega dovoljenja, v zadevah št. 351-2245/2013, 351-571/2016, 351-204/2016, 351-968/2016, 351-1140/2018, 351-2768/2018, 351-91/2019. V vseh zadevah (razen v zadevi št. 351-91/2019, ki je še v teku) je bilo že pravnomočno odločeno. Upravna inšpektorica se je v nadzoru osredotočila na zadevi št. 351-2245/2013, št. 351-968/2016, ki sta predmet pobude¹¹.

I. Zadeva št. 020-3628/2018 – arhivsko poslovanje

17. Kot prvi je v zadevi evidentiran dokument št. 020-3628/2018-1 z dne 18. 12. 2018 z naslovom »Poziv za posredovanje celotne dokumentacije zadev št. 351-2245/2013 in št. 351-968/2016«. Gre za vhodni dokument v elektronski obliki, posredovan s strani MOP, št. 351-1075/2018/1 z dne 18. 12. 2018, v katerem MOP zaproša UE za posredovanje

⁷ 32. člen UUP.

⁸ 1. in 2. odstavek 48. člena UUP.

⁹ 1. in 2. odstavek 49. člena UUP.

¹⁰ 1. in 2. odstavek 50. člena UUP.

¹¹ Z vpogledom v IS je bilo ugotovljeno, da je v zadevi št. 351-1140/2018 bilo izdano gradbeno dovoljenje št. 351-1140/2018 z dne 9. 8. 2018 (za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 - 3. faza), ki je postalo pravnomočno dne 5. 10. 2018. V zadevi št. 351-2786/2018 je bilo izdano gradbeno dovoljenje št. 351-2768/2018-9 z dne 18. 1. 2019 (za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 - 4. del), ki je postalo pravnomočno dne 25. 1. 2019. V zadevi št. 351-91/2019 je bila dne 15. 1. 2019 vložena zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 (5. faza), postopek je bil na dan inšpekcijskega nadzora še v teku.

navedene dokumentacije zaradi presoje zakonitosti. Iz zadeve izhaja, da je UE dokumentacijo MOP posredovala dne 19. 12. 2018 po kurirju. Ta dokument je tudi zadnji dokument v zadevi. Tudi vodja je pojasnil, da s strani MOP še niso prejeli vrnjene dokumentacije in poročila o presoji zakonitosti.

II. Zadeva št. 351-2245/2013 – gradbeno dovoljenje za izgradnjo javnega povezovalnega kanala C0

18. Dne 18. 10. 2013 je UE prejela zahtevo pooblaščenca investitorja za izdajo gradbenega dovoljenja za izgradnjo javnega povezovalnega kanala C0 po tam navedenih parcelah za del trase. Dne 5. 11. 2013 je uradna oseba napravila uradni zaznamek o vpogledu v uradne evidence.
 19. Nadalje je v zadevi evidentiran Zapisnik št. 351-2245/2013-3 z dne 15. 11. 2013. Iz vsebine izhaja, da je bi sestavljen v prisotnosti uradne osebe in pooblaščenca stranke ter da je uradna oseba seznanila pooblaščenca o pomanjkljivosti vloge in projektne dokumentacije ter ga pozvala, da jo dopolni v roku 30 dni. Zapisnik je bil pooblaščenca vročen.
 20. UE je dne 4. 12. 2013 prejela dopolnitev vloge. Nadalje je bilo v zadevi izvedenih več ustnih obravnav zaradi večjega števila vabljenih strank v postopek, napisani so bili zapisniki, stranke so na zapisnike podale zahteve, pooblaščenec investitorja je na nekatere zahteve odgovoril na obravnavi, odgovore na nekatere zahteve pa je posredoval UE naknadno, pisno, UE pa je le-te posredovala strankam z osebno vročitvijo.
 21. UE je investitorju izdala gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014. Iz IS izhaja, da je bilo dovoljenje vročeno vsem strankam (100 strank) in da ni bila vložena nobena pritožba, v IS je evidentiran datum pravnomočnosti dne 10. 6. 2014.
 22. Izrek : V točki I izreka je odločeno, da se »Investitorici Mestni Občini Ljubljana, Mestni trg 1, Ljubljana, izda gradbeno dovoljenje za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 na zemljiščih s parc. št. /.../, po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja št. 50-1689-00-2012, avgust 2013 in dopolnitev november 2013, Ljubljana, izdelovalec ■■■, ki je sestavni del tega dovoljenja in vsebuje: /.../« V točki II izreka je odločeno, pod kakšni pogoji se lahko gradi, med drugim, da »/.../ se izda gradbeno dovoljenje le za del trase javnega povezovalnega kanala C0, in sicer na zemljiščih /.../, da gre za zahtevnost gradnje »manj zahteven objekt«, klasifikacija objekta »CC SI 22231 – cevovodi za odpadno vodo«, odločeno je o soglasjih, o velikosti in materialih objekta (dimenzije, dolžine globine). V točki III je odločeno o veljavnosti gradbenega dovoljenja, v točki IV o pogojih za začetek gradnje, v točki V pa je odločeno o stroških.
- Izrek ne vsebuje podatka o vrsti gradnje oziroma predmetu gradbenega dovoljenja (gradnja novega objekta, rekonstrukcija, odstranitev objekta, sprememba namembnosti), kar predstavlja kršitev določb 68. člena ZGO-1.¹²

¹² Izrek gradbenega dovoljenja mora poleg sestavin, ki so s predpisom o splošnem upravne postopku predpisane za pisno odločbo, vsebovati tudi:

- podatek o vrsti gradnje oziroma predmetu gradbenega dovoljenja (gradnja novega objekta, rekonstrukcija, odstranitev objekta, sprememba namembnosti),
- navedbo zahtevnosti gradnje (zahtevni objekt, manj zahtevni objekt),
- podatek o razvrstitvi objekta in posameznih njegovih delov glede na namen po enotni klasifikaciji vrst objektov, pri spremembi namembnosti pa tudi novi namen objekta ali njegovega dela objekta,
- navedbo parcelnih števil in katastrske občine za zemljiške parcele, na katerih se bodo izvedli nameravana gradnja in priključki na gospodarsko javno infrastrukturo, če se objekt nanjo priključuje,

Pripomba UE:

UE se strinja, da je v I. točki izreka GD, med drugim dejansko navedeno, da se gradbeno dovoljenje izdaja za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 in da ni v skladu z določbo 68. člena ZGO-1 podrobneje opredeljeno, ali gre za gradnjo novega objekta, rekonstrukcijo, odstranitev objekta oziroma spremembo namembnosti. Vendar je potrebno ob tem izpostaviti, da je v I. točki izreka navedeno, da je tam citirani PGD sestavni del GD oziroma izreka. Na naslovni strani v IS skenirane vodilne mape PGD, pa je izrecno navedeno, da gre za novogradnjo.

- Presoja upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica ponovno pojasnjuje, da je pristojna zgolj za presojo pravilnosti uporabe procesnih določb predpisov, pri čemer 68. člen ZGO-1 jasno določa, kakšna je vsebina izreka gradbenega dovoljenja.

23. Obrazložitev

- Obrazložitev odločbe je pomanjkljiva: ni obrazloženo, kako je upravni organ preveril zahtevnost gradnje objekta glede na njegovo velikost in klasifikacijo in kateri predpis razvršča objekte glede na zahtevnost gradnje in klasifikacijo objektov¹³, kakšne so bile ugotovljene pomanjkljivosti projektne dokumentacije in kako je bila ta dopolnjena, niti ni navedel razlogov, zaradi katerih ni zahteval pridobitev novih soglasij po dopolnjeni projektni dokumentaciji v novembru 2013 (ali je dopolnitev projekta vplivala na že izdana soglasja). Zato se ugotavljajo kršitve določb 214. člena ZUP¹⁴. Na podlagi tako oblikovane obrazložitve, pa se odločbe ne da preizkusiti.¹⁵

Pripomba UE:

UE v zvezi z navedenim ugotavlja, da v skladu z določbami 47. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 19/15, 61/17 – GZ, 72/17 – popr. GZ in 66/17 – odl. US, v nadaljevanju ZGO-1), odgovorni projektant odgovarja za vsak načrt, ki ga je izdelal in potrdil s svojim podpisom in žigom, ter jamči, da je načrt v skladu s prostorskimi akti, gradbenimi predpisi in projektnimi pogoji, da izpolnjuje vse bistvene zahteve in da je v skladu z elaborati. Projekt mora vsebovati tudi vsa predpisana soglasja, če nameravana gradnja leži na območju, ki je s posebnimi predpisi ali s ZGO-1 opredeljeno kot varovalni pas gospodarske javne infrastrukture, ali na območju, ki je s predpisi opredeljeno kot varovano območje. Iz Pravidnika o projektni dokumentaciji (Ur.l.RS št. 55/2008) izhajajo, da mora biti v projektu - splošni podatki o objektu in soglasjih, navedena tako

-
- navedbo odmkov nameravane gradnje od meje sosednjih zemljišč, razen pri linijskih gradbenih inženirskih objektih,
 - navedbo dimenzij oziroma gabaritov in pri stavbah navedbo etažnosti gradnje nameravanega objekta in njihovega oblikovanja, če je predpisano,
 - navedbo načina zagotovitve minimalne komunalne oskrbe, predpisane po tem zakonu,
 - opis drugih značilnosti objekta, če so določene s prostorskimi akti ali drugim predpisom,
 - podatke o projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja in datumu njegove izdelave,
 - podatke o izdanih soglasjih ter pogojih glede izvedbe gradnje in uporabe, ki morebiti izhajajo iz njih v zvezi s predmetom gradbenega dovoljenja.

Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, lahko pa tudi druge listine, če tako določa zakon, so sestavni del gradbenega dovoljenja.

¹³ Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje (Uradni list RS, št. 18/13, 24/13, 26/13, 61/17 – GZ, 61/17 – ZUreP-2 in 37/18) je razvrščala objekte glede na zahtevnost gradnje na zahtevne, manj zahtevne, nezahtevne in enostavne objekte ter določa vzdrževanje objektov (1. člen).

Z Uredbo o klasifikaciji vrst objektov in objektih državnega pomena (Uradni list RS, št. 109/11 in 61/17 – GZ) se je urejala klasifikacija vrst objektov (v nadaljnjem besedilu: CC-SI), ki se kot obvezna uporablja pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju podatkov o gradnjah in objektih, za statistične in evidenčne namene ter za potrebe uradnih in drugih administrativnih podatkovnih zbirk. S to uredbo se je določalo tudi, katere stavbe in gradbeni inženirski objekti so objekti državnega pomena (1. člen).

¹⁴ Če se odločbe ne da preizkusiti, so podane tudi bistvene kršitve pravil postopka iz 2. odstavka 237. člena ZUP.

¹⁵ To pa predstavlja tudi bistveno kršitev določb postopka (7. točka 2. odstavka 237. člena ZUP).

(pravilna) zahtevnost objekta kot njegova klasifikacija, prav tako navedba soglasij in soglasij za priključitev. Dejstvo je, da je bila navedba v izreku GD (točka II.), da je načrtovani zbiralnik C0 manj zahteven objekt, povzeta po PGD, ki je sestavni del GD, v katerem pa je bila nepravilno/napačno navedena. To nedvoumno izhaja tudi iz podane zahteve za spremembo gradbenega dovoljenja (zadeva 351-968/2016), ki je bila prav tako predmet inšpekcijskega nadzora.

UE je ob tem še pojasnila, da bodo ugotovitev, da tako oblikovana obrazložitev ne omogoča preizkusa odločbe in zato predstavlja tudi bistveno kršitev določil postopka seveda pozorno proučili, saj jo sprejemajo kot dobrodošel napotek za še boljše delo, vendar hkrati ugotavljajo, da način obrazložitve, ki je bil uporabljen v praktično vseh izdanih gradbenih dovoljenjih, ki jih je izdala UE, do sedaj kot pomanjkljivost, še manj pa kot hujša kršitev ni bila izpostavljena ne pri dosedanjih inšpekcijskih pregledih upravnih inšpektorjev IJS, ne s strani organa druge stopnje ob reševanju pritožb, prav tako pa ne s strani upravnega sodišča.

- *Presoja upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica se s stališčem UE v delu, ki izpostavlja odgovornost projektanta, strinja, vendar pa je UE dolžna izrek odločbe obrazložiti. Obrazložitev je nujna, da stranka lahko uveljavi pravna sredstva in da pritožbeni oz. pristojni organ lahko preveri zakonitost in pravilnost izpodbijane rešitve in še zaradi naslednjih razlogov: 1 - ker je vsak upravni akt najprej in pred ostalim namenjen stranki, ki ima pravico seznaniti se z odločitvijo in njenimi razlogi (gre za t.i. dialog s stranko), 2 - obrazložitev daje podlago, iz katere je razvidna nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve, 3 - obveznost obrazložitve zavezuje organ, da se (bolj kot bi se sicer) poglubi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja ter pogoje materialnega zakona (Majstorović, 1977, str. 11-12) in tudi, da je zagotovljen nadzor javnosti nad upravnim odločanjem¹⁶. V kolikor je bila zahtevnost objekta v projektu napačno opredeljena, bi na to moral investitorja v postopku opozoriti upravni organ. Glede pripomb v zvezi z ugotovitvami v predhodnih nadzorih upravne inšpekcije pa upravna inšpektorica pojasnjuje, da gre za posplošene navedbe, predmetni nadzor pa se navezuje na konkreten primer.*

Pripomba UE:

UE nadalje meni, da ni upravičena ugotovitev, da iz obrazložitve ni razvidno kakšne so bile ugotovljene pomanjkljivosti projektne dokumentacije in kako je bila ta dopolnjena. V obrazložitvi odločbe (stran 5, 2. odstavek) je namreč navedeno: »Po pozivu upravnega organa, ki ga je ta podal na zapisnik št. 351-2245/2013 z dne 15.11.2013, je investitorica dne 4.12.2013 predložila dopolnitev projektne dokumentacije, ki je vsebovala vsa manjkajoča dokazila.« Navedeni zapisnik je citiran tudi v zapisniku inšpekcijskega nadzora (stran 4, točka 15), bistveno pri tem je, da iz zapisnika izhaja, kakšne so bile ugotovljene pomanjkljivosti vloge in projektne dokumentacije. Kako so bile odpravljene pa je razvidno iz dela obrazložitve, ki se nanaša na izkazovanje pravice do gradnje in Dopolnitve PGD (Vodilna mapa november 2013). Kot je bilo že navedeno, se celoten projekt nahaja na MOP zaradi presoje zakonitosti, je pa sestavni del gradbenega dovoljenja.

- *Presoja upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica ponovno izpostavlja, da ZUP v 214. členu jasno določa, kaj mora vsebovati obrazložitev odločbe, pri čemer mora biti navedeno tudi ugotovljeno dejansko stanje in dokazi, na katere je le-to oprto vključno z razlogi, odločilnimi za presojlo posameznih dokazov in razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo. Glede pojasnila UE, da je bila s strani investitorke vloga dopolnjena in jo to razvidno iz zapisa obrazložitve: »Po pozivu upravnega organa, ki ga je ta podal na zapisnik št. 351-2245/2013 z dne 15.11.2013, je*

¹⁶ Glej Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem, T. Jerovšek et al., Ljubljana: Nebra, 2004.

investitorica dne 4.12.2013 predložila dopolnitev projektne dokumentacije, ki je vsebovala vsa manjkajoča dokazila«, upravna inšpektorica pojasnjuje, da bi iz razloga utemeljevanja ugotavljanja popolnega stanja za izdajo odločbe in presoje pravilnosti odločitve, na podlagi predloženih dokazil, bilo potrebno v obrazložitvi navesti točno katera dokazila je upravni organ zahteval od stranke, da jih predloži in katere je potem stranka tudi dejansko predložila. Ker tega iz obrazložitve odločbe ni nedvoumno razvidno, očitek o kršitvi določb 214. člena ZUP ostaja nespremenjen.

III. Zadeva št. 351-204/2016 – gradbeno dovoljenje za gradnjo povezovalnega kanala C0 – 2. faza

24. UE je dne 1. 2. 2016 prejela vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 za del trase na zemljišču s parc. št. /.../ Na podlagi 43. in 44. člena ZUP je pozvala k priglasitvi udeležbe, nekaj stranskih udeležencev je udeležbo priglasilo, izvedena je bila ustna obravnava, dopolnjena je bila projektna dokumentacija in nadalje izdano gradbeno dovoljenje, št. 351-204/2016-38 z dne 29. 11. 2016 za javnega povezovalnega kanala – drugi del, na zemljiščih s parc. št. /.../ po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja št. 50-1689-00-2012, januar 2016 in dopolnitve februar, april, junij, november 2016, izdelovalec ■ za zahteven objekt, CC SI 22231-cevovodi za odpadno vodo, /.../. Na odločbi je odtisnjena stampiljka, s katero je potrjeno, da je odločba postala pravnomočna dne 4. 1. 2017.
25. Obrazložitev vsebuje enake pomanjkljivosti, kot ugotovljeno pod točko 23, in sicer v konkretnem primeru ni navedenih razlogov za upoštevanje Sklepa ARSO, št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 1. 2016, »da za poseg DEL 1 in DEL 3 ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje«, iz izreka gradbenega dovoljenja pa izhaja, da se to izdaja za »drugi del« oziroma iz obrazložitve ni jasno, ali se ta sklep sploh nanaša na zemljišča, po katerih je predvidena gradnja, niti ni obrazloženo, zakaj so upoštevana nekatera soglasja, ki so bila pridobljena na projekt iz leta 2013 – identična izreku gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 (npr. kulturnovarstveno soglasje, soglasje Slovenske železnice). Zato se ugotavlja kršitev določb 214. člena ZUP.

Pripombe UE:

Kot je bilo že predhodno pojasnjeno, upravni organ ni bil pristojen za vsebinsko presojo predloženih soglasij, prav tako kot to ni IJS, je pa ne glede na navedene ugotovitve oziroma zaradi boljšega razumevanja, morda vseeno potrebno pojasniti, da iz izreka sklepa ARSO št. 35405-28/2016-2 z dne 28.1.2016, ki je sestavni del originalne spisne dokumentacije, ki je bila na voljo za pregled ob inšpekcijskem pregledu 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«, nosilkam nameravanega posega Mestni občini Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana, Občini Medvode, Cesta komandanta Staneta 12, 1215 Medvode, in Občini Vodice, Kopitarjev trg 1, 121,7 Vodice, ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja.«

V obrazložitvi sklepa je med drugim obrazloženo, da projekt »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika ljubljanskega polja (v nadaljevanju Projekt)« zajema DEL1 – nadgradnjo sistema odvajanja komunalno odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnjo povezovalnega kanala C0 v MOL, DEL2 - zajema izgradnjo III. faze CČN Ljubljana z dodatno kapaciteto priključenih enot in tercialno stopnjo čiščenja, DEL3 - pa zajema dograditev kanalizacije v aglomeracijah MOL.

Podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj za DEL1 so torej veljavni prostorski akti občin Vodice in Medvode ter MOL (konkretno OPN MOL izvedbeni del in Odlok o podrobnem prostorskem načrtu

za kanalizacijski zbirnik C0 od Ježice do Sneberij (Ur.l. RS št. 110/2008)), za DEL2 in DEL3 pa veljavni prostorski akti MOL.

Kot je bilo že navedeno, iz sklepa ARSO oziroma njegove obrazložitve nedvomno izhaja, da se ta nanaša na DEL1 in DEL3, to je konkretno del C0, ki je opredeljen v predhodno navedenih prostorskih aktih MOL. Izdano gradbeno dovoljenje se torej ne nanaša na DEL2 (izgradnja III.faze CČN Ljubljana) omenjenega »Projekta«, temveč na drugi del/fazo pridobitve gradbenega dovoljenja za kanal C0 v MOL, ki sodi v DEL 1 »Projekta«.

Kot izhaja iz GD in njegovih sestavnih delov – PGD s soglasji, se je (in se za nekatere dele še) gradbeno dovoljenje za posamezne dele tega kanala (odvisno od podane zahteve investitorja in izkazane pravico do gradnje), v skladu z določbami 67. člena ZGO-1, izdalo za posamezne dele C0 v MOL in ne DEL-e (1,2,3) po »Projektu«. V 2. odstavku 67. člen ZGO-1 je namreč določena izjema od splošnega pravila določenega v 1.odstavku. Gradbeno dovoljenje se lahko izda tudi za del objekta oziroma za izvedbo posameznih gradbenih ali inštalacijskih del oziroma tehnoloških naprav, če gre za gradnjo objekta gospodarske javne infrastrukture, kar kanal C0 nedvomno je.

Kot je bilo že navedeno, UO v izrek GD v skladu s 1.odstavkom 68. člena ZGO-1 navede podatke o izdanih soglasjih in eventualne pogoje iz teh soglasij, sama soglasja pa so sestavni del PGD. Šele iz vsebine – izreka in obrazložitev teh soglasij pa je razvidno na kaj se nanašajo. V konkretnem primeru se tudi soglasje SŽ št. 2.2.-256/2013-BM z dne 21.5.2013 nanaša na celoten objekt »Izgradnja povezovalnega kanala C0 v Mestni občini Ljubljana« opredeljen v PGD št. 50-1689-00-212, februar 2013, izdelovalec ■., prav tako kulturnovarstveno soglasje Zavoda za kulturno dediščino Slovenije št. 35102-0126/2013/11 z dne 28.7.2015.

- Presoja upravne inšpektorice: Na podlagi pojasnil UE upravna inšpektorica ugotavlja, da ta sodijo v obrazložitev odločbe in ponovno izpostavlja, da je v pristojnosti upravne inšpekcije zgolj nadzor nad pravilnostjo uporabe procesnih določb predpisov. Očitke pobudnikov, ki se nanašajo na presojo ustreznosti soglasij h gradnji, upravna inšpekcija ni pristojna presojati, je pa to dolžna upravna enota (mora preveriti, h kateri konkretni gradnji so soglasja podana - gradnja, ki je predmet izreka gradbenega dovoljenja). Iz izreka odločbe izhaja, da so bila za gradnjo pridobljena soglasja. Ali so ta pridobljena h gradnji zahtevnega ali manj zahtevnega objekta oziroma ali so ustrezna, je predmet obrazložitve odločbe na podlagi vsebinske presoje uradne osebe. Iz obrazložitve odločbe pa ugotovitev, da so bila h gradnji pridobljena ustrezna soglasja, ni razvidno, zato očitek kršitev določb 214. člena ZUP, ostaja.

IV. Zadeva št. 351-571/2016 – podaljšanje veljavnosti gradbenega dovoljenja¹⁷

26. UE je dne 21. 3. 2016 prejela zahtevo za podaljšanje veljavnosti gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014, pravnomočno dne 10. 6. 2014. Uradna oseba je v zadevi dne 23. 3. 2016 napravila uradni zaznamek o telefonskem pogovoru s pooblaščenecem investitorja, iz katerega izhaja, da ga ta preko telefona poziva k dopolnitvi vloge, nadalje pa je komunikacija glede pomanjkljive vloge potekala po e-pošti (vsa e-sporočila o evidentirana v IS).

¹⁷ Pristojni upravni organ za gradbene zadeve lahko v času veljavnosti gradbenega dovoljenja na zahtevo investitorja podaljša veljavnost takšnega dovoljenja, vendar največ dvakrat in to skupaj največ za dve leti. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve podaljša veljavnost gradbenega dovoljenja z odločbo, ki jo izda v skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank. Gradbeno dovoljenje se lahko podaljša, če ni v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom, ki velja v času izdaje te odločbe. (72. člen ZGO-1)

27. Uradna oseba ni ravnala procesno pravilno, ko je pozivala stranko k dopolnitvi preko telefona, saj bi zahtevo za odpravo pomanjkljivosti morala poslati v obliki dopisa (ali jo izročiti vložniku, če je podal vlogo neposredno pri organu), zato je s tem kršila določbe 67. člena ZUP.

Pripomba UE:

UE je pojasnila, da pripombe na ugotovljeno kršitev sicer ne podajajo, vendar vseeno menijo, da je že skrajni čas za posodobitev ZUP oziroma drugačen pogled na izvajanje njegovih določb. V zvezi s tem so navedli: »Koncem koncev smo v letu 2019 in ne v letu 1919. Takšen kot je v nekaterih delih, namreč predstavlja največjo »birokratsko oviro« za državljane, uradnikom pa ne omogoča, da bi brez zavedanja, da z uporabo telefona ne pospešujejo postopka, temveč »kršijo« njegove določbe, učinkovito izvajali svoje naloge.«

- Presoja upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica glede na podano stališče UE zgolj pojasnjuje, da je postopek, ki ga sestavljajo posamezna predpisana dejanja, ki se opravljajo in sledijo določenemu redu, sredstvo, ki ima po eni strani cilj za uveljavitev namena, po drugi strani pa nakazuje pot, po kateri se pride do cilja. Šele z izvajanjem ustreznega postopka je mogoče zagotoviti oblikovanje pravilne in materialno zakonite rešitve¹⁸. Pri presoji o kršitvi določb 67. člena ZUP, pa iz teh določb izhaja način vodenja postopka s pisno komunikacijo med stranko in organom, in zato tega postopka ni mogoče na podlagi določbe sedaj veljavnega ZUP, drugače voditi (npr. po telefonu), zato ostaja pri očitku o kršitvi določb 67. člen ZUP.

28. UE je izdala odločbo št. 351-571/2016-9 z dne 25. 5. 2016, s katero je odločila, da se veljavnost gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 podaljša do vključno 10. 6. 2018 in v II točki izreka, da to dovoljenje preneha veljati, če do 10. 6. 2018 investitorica ne prične z gradnjo. V točki III izreka je odločila o stroških. Na odločbi je odtisnjena stampiljka, s katero je potrjeno, da je odločba postala pravnomočna dne 7. 6. 2016.

V. Zadeva št. 351-968/2016 – sprememba gradbenega dovoljenja¹⁹

29. UE je dne 10. 5. 2016 prejela vlogo investitorice za spremembo gradbenega dovoljenja, v kateri je navedeno, da se sprememba nanaša na spremembo vrste zahtevnosti objekta v skladu z Uredbo o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje in izdan Sklep ARSO o končanem predhodnem postopku št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 1. 2016. Uradna oseba je pozvala občino k priglasitvi udeležbe v postopek, pooblaščenca investitorja obvestila o pomanjkljivostih projektne dokumentacije z dopisom št. 351-968/2016-4 z dne 16. 5. 2016. Dne 31. 5. 2016 je UE prejela dopolnitev vloge.
30. UE je izdala odločbo št. 351-968/2016-8 z dne 6. 7. 2016 s katero je odločila, da se pravnomočno gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014, za gradnjo javnega povezovalnega kanala C0 na zemljiščih s parc. št. /../ po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja št. 50-1689-00-2012, avgust 2013 in dopolnitev november 2013

¹⁸ Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor, V. Andronja, E. Kerševan, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 28, 29.

¹⁹ Če se po izdaji pravnomočnega gradbenega dovoljenja projekt za izvedbo tako spremeni, da pomeni to za objekt, ki se gradi oziroma rekonstruira, spremembo pogojev, določenih z gradbenim dovoljenjem in elementov, ki lahko vplivajo na zdravstvene pogoje, okolje, varnost objekta ali spremembo predpisanih bistvenih zahtev, je investitor dolžan vložiti zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja. V tem primeru se gradbeno dovoljenje lahko spremeni samo po enakem postopku, kot je bilo to dovoljenje izdano. Nova odločba, ki deloma nadomesti gradbeno dovoljenje, se omeji na predlagane spremembe, če zaradi predlaganih sprememb, ki vplivajo na lokacijske pogoje, ni potrebno izdati novega gradbenega dovoljenja. (2. odstavek 73. člena ZGO-1).

Ljubljana spremeni po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja št. 50-1680-00-2012, maj 2016, dopolnitev aj 2016, izdelovalec ■... , ki je sestavni del te odločbe in vsebuje: vodilno mapo, maj 2016, dopolnitev maj 2016. V točki II izreka je odločeno o obsegu sprememb »zahteven objekt²⁰« ter o podatkih o soglasjih: »Sklep ARSO št. 35405-28/2016-2 z dne 28. 1. 2016.« Nadalje je v izreku odločeno o veljavnosti te odločbe ter da ostala določila pravnomočnega gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 ostajajo nespremenjena v veljavi, v IV točki pa je odločila o stroških. Na odločbi je odtisnjena štampljka, s katero je potrjeno, da je odločba postala pravnomočna dne 17. 7. 2016.

- Izrek je pomanjkljiv. Ne vsebuje navedbe o velikosti in zmogljivosti zahtevnega objekta, kar predstavlja kršitev 68. člena ZGO-1 in 212. člena ZUP.
- Obrazložitev je pomanjkljiva. Ni ugotovljena veljavnost gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014, saj je v obrazložitvi zgolj navedeno, da je gradbeno dovoljenje pravnomočno in veljavno (ni navedeno kdaj je postalo pravnomočno in kako to vpliva na veljavnost)²¹. Nadalje ni obrazloženo, zakaj se objektu spreminja zahtevnost in kakšna gradnja se bo izvajala (velikost in zmogljivost objekta napram prej opredeljeni manj zahtevni gradnji – kako je bil objekt povečan), niti ni obrazloženo, ali in kako zahtevnost gradnje vpliva na pridobitev ustreznih soglasij za spremembo gradnje iz manj zahtevne v zahtevno gradnjo in zakaj to (ne) vpliva na lokacijske pogoje ali izdajo novih soglasij. Obrazložitev je celo v nasprotju z izrekom, saj je v njej navedeno (4. odstavek), da »se pozicija, velikost in zmogljivost zaradi predmetnih sprememb ne spreminjata«, kar pa je v nasprotju z izrekom gradbenega dovoljenja, ki opredeljuje spremembo ravno v velikosti in zmogljivosti gradnje, in sicer iz manj zahtevne v zahtevno gradnjo. Ker je obrazložitev odločbe pomanjkljiva, tudi ni mogoče ugotoviti, ali bi bilo potrebno za predmetno, zahtevno gradnjo, novo gradbeno dovoljenje, ali zadostuje zgolj njegova sprememba²². Zato so podane kršitve določb 214. člena ZUP. Na podlagi tako oblikovane obrazložitve se odločbe ne da preizkusiti.²³

Pripombe UE:

UE je pojasnila, da je investitor dne 10. 5. 2016 podal zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja in kot je razvidno iz njegove vloge in priloge (vodilna mapa št. 50-1680-00-2012, maj 2016, dopolnitev maj 2016, izdelovalec ■, ki se kot original nahajajo pri MOP), se je sprememba nanašala izključno na spremembo opredelitve zahtevnosti objekta, ki je bila napačno navedena v PGD št. 50-1689-00-2012, avgust 2013, dopolnitev november 2013, Ljubljana, izdelovalec ■ in posledično tudi napačno povzeta v gradbenem dovoljenju št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014. Iz celotne spisne dokumentacije, izreka in obrazložitve odločbe 351-968/2016-8 z dne 6.7.2016, jasno in nedvoumno izhaja, da se zaradi predlagane spremembe - napačno povzete opredelitve zahtevnosti objekta (manj zahteven) v pravilno zahteven objekt, dejanski obseg načrtovane gradnje, ne v pogledu njegove velikosti in zmogljivosti, ne v pogledu lokacijskih pogojev, v ničemer ne spreminja. Ker se torej sprememba v ničemer ni nanašala na lokacijske pogoje in

²⁰ Zahteven objekt je objekt, v katerem se zadržuje večje število oseb, ali objekt, ki ima velike dimenzije, ali objekt, za katerega je vedno obvezna presoja vplivov na okolje po zakonu, ki ureja varstvo okolja, ali drug objekt, če je tako določeno s posebnimi predpisi. Zahtevni objekti so navedeni v prilogi 1, ki je sestavni del te uredbe (3. člen Uredbe o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje).

²¹ Gradbeno dovoljenje neha veljati, če investitor ne začne z gradnjo:

1. v primeru zahtevnega objekta: v treh letih po njegovi pravnomočnosti;
2. v primeru manj zahtevnega objekta: v dveh letih po njegovi pravnomočnosti;
3. v primeru spremembe namembnosti: v enem letu po njegovi pravnomočnosti. (1. odstavek 71. člen ZGO-1)

²² Če se nova odločba iz prejšnjega odstavka omeji na predlagane spremembe, jo pristojni upravni organ za gradbene zadeve izda v skrajšanem ugotovitvenem postopku in brez zaslišanja strank, vendar samo, če takšne spremembe ne poslabšujejo pogojev rabe sosednjih zemljišč in objektov, pogojev za varovanje kulturne dediščine in pogojev za ohranjanje narave oziroma se z njimi ne spreminjajo pogoji, ki so veljali ob izdaji gradbenega dovoljenja.

²³ To pa predstavlja tudi bistveno kršitev določb postopka (7. točka 2. odstavka 237. člena ZUP).

nanje ni vplivala, sta se postopek in izdana odločba omejila le na predlagane spremembe v sami navedbi zahtevnosti objekta, dejansko nespremenjenega objekta. Zaradi spremembe zahtevnosti, pa se je posledično, na podlagi 71. člena ZGO-1, spremenila le veljavnost že izdanega gradbenega dovoljenja. Iz obrazložitve odločbe poleg tega jasno izhaja, da je v času izdaje gradbenega dovoljenja veljala Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Ur.l. RS št. 78/06, 72/07, 32/09, 95/11 in 20/13). Po tej uredbi, za (novo) gradnjo povezovalnega kanala C0, kot je opredeljena v GD št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014, ni bilo potrebno izvesti presoje vplivov na okolje. Po izdaji gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35 z dne 12.3.2014 je bila sprejeta sedaj veljavna Uredba o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Ur.l. RS št. 51/2014 in 57/15 – v nadaljevanju Uredba 2). Na osnovi določil Uredbe 2 je investitor zahtevi za izdajo odločbe o spremembi gradbenega dovoljenja priložil Sklep RS, Ministrstva za okolje in prostor, Agencija RS za okolje, Vojkova 1b, Ljubljana, opr. št. 35405-28/2016-2 z dne 28.1.2016, da za nameravani poseg: izgradnja kanalizacije v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja -DEL1 in DEL 3«, ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Na druga soglasja, sprememba, ki se nanaša le na pravilno opredelitev zahtevnosti objekta, ne pa na njegovo dejansko velikost, zmogljivost in lego v prostoru, ki je podrobno opredeljena v prostorskih aktih MOL (OPN, OPPN), namreč v ničemer ni vplivala. Ob tem ponovno izpostavijo, da uradna oseba v skladu z načelom samostojnosti (12. člen ZUP), samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba je samostojna tudi pri izvedbi dokaznega postopka. O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje 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 (10. člen ZUP). Nadalje ZUP v 165. členu določa, da o tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, odloča uradna oseba, ki vodi postopek, glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitve o zadevi. Glede na navedeno in kar popolnoma jasno in nedvoumno izhaja iz izreka in obrazložitve predmetne odločbe o spremembi gradbenega dovoljenja, se seveda nikakor ne strinjajo z ugotovitvijo, da sta pomanjkljiva in da je obrazložitev celo v nasprotju z izrekom in da zaradi pomanjkljive obrazložitve ni bilo mogoče ugotoviti, ali bi bilo potrebno za predmetno, zahtevno gradnjo, potrebno pridobiti novo gradbeno dovoljenje ali zadostuje njegova sprememba, kar naj bi po mnenju inšpektorice predstavljalo kršitev določb 214. člena ZUP in zaradi česar naj bi se odločba ne dala preizkusiti, kar naj bi predstavljalo tudi bistveno kršitev določb postopka (7.točka 2. odstavka 237. člena ZUP). Prepričani namreč so, da takšna ugotovitev nedvomno ni pravilna, saj nima nikakršne podlage v dejansko izdani odločbi o spremembi gradbenega dovoljenja, poleg tega pa tudi menijo, da takšne ugotovitve, le na podlagi presoje pravilnosti uporabe procesnih določb ZUP in procesnih določb Zakona o graditvi objektov pri sprejemanju odločitev UEL v zvezi z gradnjo povezovalnega kanala C0 na območju vodonosnika Ljubljanskega polja v zadevah 351-2245/2013 in št. 351-968/2016, kot to izhaja iz osnutka zapisnika št. 0610-140/2019-6 z dne 17. 4. 2019, brez razumevanja in presoje vsebinsko sprejete odločitve na podlagi materialnih predpisov in le v okviru preizkusa odločbe z rednimi oziroma izrednimi pravnimi sredstvi s strani pristojnih upravnih organov druge stopnje oziroma sodišč ni mogoče podati, za kar pa upravna inšpektorica IJS, ni pristojna.

- Presoja upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica glede na podana pojasnila ugotavlja, da ta sodijo v obrazložitev gradbenega dovoljenja in ponovno izpostavlja, da je v njeni pristojnosti zgolj nadzor nad pravilnostjo uporabe procesnih določb predpisov. Ponovno izpostavlja, da je UE izdala gradbeno dovoljenje, št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 za manj zahteven objekt. Glede na stališče UE (in kasneje izdane odločbe o spremembi gradbenega dovoljenja), bi moralo le-to že takrat biti izdano za gradnjo objekta drugačne zahtevnosti, pa ni bilo. Upravna inšpektorica na tej podlagi pojasnjuje, da ni pristojna za presojo pravilnosti ugotavljanja in posledično opredelitve zahtevnosti gradnje, vendar pa iz pojasnil UE izhaja, da v postopku izdaje gradbenega dovoljenja št. 351-2245/2013-35

z dne 12. 3. 2014, dejansko stanje očitno ni bilo pravilno ugotovljeno, npr. UE tudi v pripombah pojasnjuje, da je do spremembe gradbenega dovoljenja prišlo zaradi »napake« oz. »napačne opredelitve zahtevnosti gradnje objekta v projektni dokumentaciji«, na podlagi katere je bilo izdano gradbeno dovoljenje, ki se spreminja, vendar pa, kot že pojasnjeno pod točko 26, iz obrazložitve gradbenega dovoljenja št. 251-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 ni bilo pojasnjeno ugotovljeno dejansko stanje glede zahtevnosti objekta in le-to tudi utemeljeno s pravno podlago. Ker pa za tovrstno presojo upravna inšpekcija ni pristojna, je pa pristojna za opozarjanje na pravilno sestavo odločb, je kot že pojasnjeno v točki 20 tega zapisnika, lahko le v tem pogledu ugotovila, da je bilo gradbeno dovoljenje št. 351-2245/2013-35 z dne 12. 3. 2014 pomanjkljivo obrazloženo (npr. kako je bilo ugotovljeno dejansko stanje in na katere dokaze je le-to oprto). Glede ostalih očitanih kršitev, ki se nanašajo na kršitve materialnega predpisa, vključno s pravilnostjo upoštevanja izdanih soglasij h gradnjam, pa upravna inšpektorica ni pristojna presojati, ampak je to stvar postopka pristojnega organa, ki je v tem primeru Ministrstvo za okolje in prostor.

VI. Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje, pooblastila

31. Upravna inšpektorica je za uradne osebe, ki so v obravnavanih zadevah opravljale procesna dejanja, pridobila dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 28²⁴. in 30²⁵. člena ZUP. Upravna inšpektorica ugotavlja, da imajo uradne osebe pridobljena potrdila o opravljenih izpitih na podlagi 31. člena ZUP²⁶ oziroma, da izpolnjujejo pogoje, ki jih mora imeti oseba za vodenje upravnega postopka oziroma za opravljanje posameznih procesnih dejanj v postopku, kot to določa Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list, št. 12/2013, v nadaljevanju Uredba)²⁷.
- Pri pregledu pooblastil za vodenje je ugotovila, da je pravna podlaga 30. člena ZUP odveč, je za odločanje pravna podlaga le 28. člen ZUP (ki obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka, zato ni potrebno navajati tudi 30. člena ZUP). Predstojnik izda pooblastilo na podlagi 28. člena ZUP uradnim osebam za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev. Takšno pooblastilo pa velja tudi za opravo posameznih dejanj pred izdajo odločbe.
 - Nadalje je v uvodih pooblastil odveč navajati pravno podlago 7. člena Pravilnika o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov, saj je pravna podlaga le ZUP (le v primeru pooblastila za posredovanje informacij javnega značaja tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja).

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena ZUP v. d. načelniku Upravne enote Ljubljana

odreja:

²⁴ V upravni zadevi, za katero je pristojen monokratičen (individualno voden) organ, izda odločbo v upravnem postopku njegov predstojnik, če ni s predpisi o organizaciji tega organa ali z drugimi predpisi določeno drugače. Predstojnik lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev.

Pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo. (1., 2., 3. odstavek 28. člena ZUP)

²⁵ Predstojnik organa lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe. (1. odstavek 30. člena ZUP)

²⁶ Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Strokovni izpit iz upravnega postopka ni potreben za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah, ki jih določi vlada z uredbo. (1. in 2. odstavek)

²⁷ Pri ugotavljanju izpolnjevanja navedenih pogojev o priznavanju izpita iz ZUP skozi časovna obdobja je upravna inšpektorica upoštevala tudi Pojasnila Ministrstva za javno upravo, št. 100-752/2011/2 z dne 14.10.2011.

- da se seznanjeni z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in IJS predloži poročilo z dokazili o tem, kakšne ukrepe je izvedel za odpravo nepravilnosti v zvezi z ugotovitvami upravne inšpektorice glede izdelovanja odločb - pomanjkljivih obrazložitvev izreka odločb za izdajo gradbenega dovoljenja;
- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor na gp.ijs@gov.si **do 1. 6. 2019.**

mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

- Upravna enota Ljubljana, ue.ljubljana@gov.si

V vednost:

- Kabinet predsednika Vlade RS, gp.kpv@gov.si
- Ministrstvo za okolje in prostor, gp.mop@gov.si
- Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si