



**SODELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ V POSTOPKU IZDAJE  
OKOLJEVARSTVENEGA SOGLASJA  
(pravno mnenje)**

Naročnik: MOP, Agencija RS za okolje  
Izdelal: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

November 2005

## **1. Opredelitev pravne problematike**

Zakon o ohranjanju narave<sup>1</sup> (v nadaljevanju ZON) določa v 3. odstavku 137. člena, da ima društvo, ki pridobi status društva, ki deluje v javnem interesu, pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih. Na kakšen način naj bi tovrstna društva zastopala pravni interes ohranjanja narave ZON ne opredeljuje.

Zakon o varstvu okolja<sup>2</sup> (v nadaljevanju ZVO-1) v 64. členu, ki opredeljuje stranke v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, položaj stranskega udeleženca izrecno podeljuje nevladni organizaciji iz 153. člena zakona (torej tisti, ki ima status nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja v Republiki Sloveniji deluje v javnem interesu) in ki je podala mnenje in pripombe, skladno z 58. členom zakona. Položaj stranskega udeleženca ZVO-1 omejuje le na tiste nevladne organizacije s posebnim statusom, ki so na način, predviden v javnem naznanilu in v roku 30 dni od javnega naznanila, podale mnenja in pripombe na osnutek odločbe o okoljevarstvenem soglasju, poročilo o vplivih na okolje, pisno mnenje o opravljeni reviziji poročila in/ali vlogo za pridobitev okoljevarstvenega soglasja.

Glede na opisano ureditev se zastavlja vprašanje, ali lahko nevladne organizacije (društva, ki delujejo v javnem interesu), ki so status pridobile po ZON, sodelujejo tudi v upravnem postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja po ZVO-1. Ob pozitivnem odgovoru na to vprašanje se nadalje zastavlja vprašanje, na kakšen način lahko sodelujejo v teh postopkih oziroma kakšen je njihov pravni položaj; še zlasti, ali lahko v teh postopkih sodelujejo kot stranski udeleženci.

## **2. Ali lahko nevladne organizacije po ZON sodelujejo v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja?**

Odgovor na vprašanje, ali lahko nevladne organizacije, ki na področju ohranjanja narave delujejo v javnem interesu, sodelujejo v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, je odvisen od razumevanja razmerja med ključnima zakonoma, ki urejata vprašanja varstva okolja oziroma ohranjanja narave, to je Zakonom o varstvu okolja ter Zakonom o ohranjanju narave

Ker razmerje med zakonsko določbo 137. člena ZON in 64. člena ZVO-1 z novejšim ZVO-1 ni izrecno opredeljeno, moramo z razlago ugotoviti, katero pravilo ima naravo generalne in katero pravilo naravo specialne pravne norme. Razrešitev tega vprašanja

---

<sup>1</sup> Zakon o ohranjanju narave (uradno prečiščeno besedilo), (ZON-UPB2), Ur.l. RS, št. 96/2004;

<sup>2</sup> Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur.l. RS, št. 41/2004;

je potrebna zaradi znanega razlagalnega pravila, po katerem kasnejše generalno pravno pravilo ne razveljavlja določbe starejšega, vendar specialnejšega predpisa. (Lex generalis posterior non derogat legi speciali priori).

Pri iskanju razumevanja razmerja med obema zakonoma se ne moremo ogniti sistemski umestitvi obeh zakonov, ki urejata človekova razmerja z naravo oziroma okoljem (sistematični razlagi) niti namenu zakonodajalca (teleološki razlagi).

## **2.1. Oris veljavne ureditve**

### **2.1.1. Osnovna izhodišča**

ZVO-1 ureja človekovo poseganje v okolje, s ciljem okolje zavarovati pred (pretiranim) obremenjevanjem. ZVO-1 opredeljuje »okolje« kot tisti del narave, kamor seže ali bi lahko segel vpliv človekovega delovanja. Kot dele okolja opredeljuje tla, mineralne surovine, vodo, zrak in živalske ter rastlinske vrste, vključno z njihovim genskim materialom. Poseg v okolje pa kot vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo.

Predmet zakonske ureditve v ZON je del »okolja«, in sicer živalske in rastlinske vrste ter naravne vrednote. Zakon za oboje uporablja oznako »ohranjanje narave«. Cilj tega zakona je omenjena dela okolja zavarovati tako, da se ohrani (ali izboljša) obstoječe stanje (ohranitev živalskih in rastlinskih vrst in posebej redkih in dragocenih delov okolja – naravnih vrednot). Zaradi takšnega cilja so človekovi posegi v omenjena dela okolja zelo omejeni, pogosto v celoti prepovedani. Glede na omenjeno je logično, da zakon opredeljuje poseg v naravo kot enega od posegov v okolje – poseg v naravo je torej poseg, ki lahko ogrozi živalske in rastlinske vrste ali naravne vrednote.

Sklenemo lahko z ugotovitvijo, da so v slovenskem pravu (podobno tudi v primerjalnem) živalske in rastlinske vrste in naravne vrednote deležne bolj restriktivnega varstva kot drugi deli okolja.

### **2.1.2. Pravni položaj nevladnih organizacij je odvisen od razmerja med ZVO-1 in ZON**

V prepričanju, da je za odgovor na vprašanje o pravnem položaju nevladnih organizacij odvisen od razmerja med ZVO-1 in ZON nas utrjujejo naslednje značilnosti slovenskega prava:

a. ZON in ZVO-1 se ne nanašata na isti krog subjektov (nevladnih organizacij)

V 137. členu ZON in 152. členu ZVO-1 so različno določeni pogoji<sup>3</sup> za pridobitev statusa nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu, iz česar lahko sklepamo, da gre za dve različni skupini subjektov, ki sicer lahko (ni pa nujno) pridobijo status po enem in drugem zakonu. Glede na različne pogoje za pridobitev statusa je popolnoma jasno, da pri razločevanju med temi organizacijami ne gre za nezaželeno pojmovno nedoslednost, temveč za hoteno razločevanje med enimi in drugimi. Razlika je nenazadnje tudi v tem, da ZON govori le o društvih, medtem ko ZVO-1 uporablja širši (vendar v slovenski pravni ureditvi neopredeljeni) pojem nevladne organizacije.

*b. Različne pravice (pravni položaj) posamezne skupine nevladnih organizacij v postopkih izdaje konkretnih pravnih aktov*

Društvo, ki ima status po ZON, ima pravico interese ohranjanja narave zastopati v vseh sodnih in upravnih postopkih, medtem ko ZVO-1 za organizacije, ki imajo status po ZVO-1, ureja le sodelovanje (s položajem stranskega udeleženca) v upravnem postopku izdaje okoljevarstvenih soglasij in (nekaterih) okoljevarstvenih dovoljenj. Organizacije po ZVO-1 tako nimajo pravice sodelovati v drugih upravnih postopkih (npr. pri odločanju o odstrelu živali).

*c. Področje delovanja nevladnih organizacij*

Nevladne organizacije, ki imajo status po ZON in ZVO-1, imajo različno opredeljeno področje delovanja v javnem interesu. Prve delujejo na področju ohranjanja narave (to vključuje živalske in rastlinske vrste ter naravne vrednote), medtem ko druge delujejo na področju varstva okolja na splošno.

Vzrok različno opredeljenemu področju obeh vrst organizacij ni v terminološki nedoslednosti. Pomen opisanega razlikovanja je potrebno iskati v sistemski umestitvi oziroma notranji logiki sklopa predpisov, ki urejajo človekova razmerja z naravnim okoljem.

ZVO-1 v pravni sistematiki velja za »krovni (oziroma splošni) zakon« na področju varstva okolja. ZVO-1 je zakon, ki ureja skupna načela in pravne instrumente za človekovo poseganje v različne dele okolja.

Posebnosti pravnih institutov, ki se nanašajo na urejanje razmerij s posameznimi deli okolja pa urejajo »področni predpisi«. Med slednje se umešča tudi ZON, ki ureja le področje »ohranjanja narave« (to je ohranjanja živalskih in rastlinskih vrst in naravnih vrednot). Glede na veljavno sistematiko je področje ohranjanja narave specifično področje varstva okolja. Interes ohranjanja narave, torej ohranitve biotske raznovrstnosti in varovanja naravnih vrednot, je preprosto rečeno (le) eden izmed interesov varovanja okolja. Varovanje okolja se nanaša tudi na varstvo pred obremenjevanjem zraka, vode,

---

<sup>3</sup> Za nevladne organizacije po ZON se npr. ne zahteva, da bi aktivno delovale na področju varstva okolja najmanj 5 let, da bi delovale na območju vse države ali, da bi imele revidirane poslovne knjige, medtem ko morajo (za razliko od organizacij po ZVO-1) prejeti priznanje, nagradno ali drugo oceno mednarodno priznanih strokovnjakov.

tal, mineralnih surovin, itd, ki ni nujno (vedno) povezano z vprašanjem ohranjanja narave, kot ga opredeljuje ZON. Vsak poseg v okolje namreč še ne pomeni ogrožanja naravne vrednote in/ali biotske raznovrstnosti.

### **2.1.3. Pravica nevladnih organizacij, ki imajo status po ZON, da sodelujejo v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja.**

Kljub zgoraj opisanemu stališču o razmerju med obema zakonoma, po katerem je ZVO-1 splošni ZON pa specialni zakon, je mogoče glede razumevanja razmerja med 137. členom ZON in 64. členom ZVO-1 zastopati dve, nasprotujoči si stališči, in sicer:

#### *a.) Stališče, da so določbe ZON v razmerju do ZVO-1 specialnejše*

Stališče, da so določbe ZON v razmerju do ZVO-1 specialnejše, se opira na (v prejšnji točki opisano) sistemsko logiko obeh zakonov, po kateri je področje ohranjanja narave eno izmed področij varstva okolja.

Stališče, da gre v tem razmerju določbo 137. člena ZON razumeti kot *lex specialis*, pa sloni tudi na teleološki (namenski) interpretaciji določb ZVO-1. Pri interpretaciji razmerij med obema zakonoma moramo (glede na določilo 8. in 153 člena Ustave RS) upoštevati dejstvo, da je Slovenija ratificirala t.i. Aarhuško konvencijo<sup>4</sup> ter, da je bila kot pomemben razlog za sprejem novega zakona v postopku sprejemanja ZVO-1<sup>5</sup> navedena potreba po prilagoditvi zakonodaje uveljavljenim mednarodnim pogodbam, tudi Aarhuški konvenciji. Zato je težko zagovarjati stališče, da želi nov zakon (ZVO-1) »ukiniti« pravice nevladnih organizacij, ki so jih te pridobile na podlagi ZON oziroma zaostri pogoje za njihovo sodelovanje v postopkih izdaje okoljevarstvenih soglasij, saj je takšna razlaga v nasprotju z »duhom oziroma cilji omenjene konvencije<sup>6</sup>. (Ta v uvodnih določbah med drugim priznava, da udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečuje kakovost in izvajanje odločitev; kot namen, kateremu sledijo države s sprejemom konvencije določa željo povečati odgovornost in preglednost odločanja in okrepiti podporo javnosti pri okoljskem odločanju; med splošnimi določbami (2. točka 3. člena) določa obveznost pogodbenic, da si prizadevajo zagotoviti, da uradniki in organi usmerjajo javnost in ji pomagajo pri lažji udeležbi pri odločanju in iskanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, itd. Če ZVO-1 sledi ciljem omenjene konvencije, njegov namen ne more biti v zaostritvi pogojev za sodelovanje zainteresirane javnosti, tudi nevladnih organizacij, temveč v olajšanju oziroma razširitvi teh možnosti. (Pri tem ne smemo prezreti niti, da podzakonski predpis, ki naj bi uredil pridobitev statusa nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu po ZVO-1, še ni sprejet. Tako je nevladnim organizacijam v praksi onemogočeno izvajanje določb ZVO-1, kar zagotovo ni v duhu ratificirane Aarhuške konvencije).

<sup>4</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, (MKDIOZ), Ur.l. RS-MP, št. 17/2004.

<sup>5</sup> Glej Poročevalec št. 109, str. 4 .

<sup>6</sup> Konvencija predpisuje minimalne standarde glede sodelovanje javnosti pri okoljskih odločitvah. (Glej 6. točko 3. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah).

Tezi, da lahko organizacije po ZON sodelujejo le v tistih upravnih postopkih presoje sprejemljivosti posega v naravo, ki se »končajo« z izdajo akcesorne odločbe o naravovarstvenem soglasju (105. čl. ZON) ali odločbe o dovoljenju za poseg v naravo (104. čl. ZON), ne pa tudi pri presoji sprejemljivosti posegov, za katere je predvideno okoljevarstveno soglasje, pa nasprotuje dejstvo, da ZON govori o pravici do sodelovanja v vseh postopkih in ne zgolj o pravici do sodelovanja v postopkih, ki tečejo na podlagi ZON.

Glede na navedeno je mogoče zagovarjati stališče, da imajo nevladne organizacije, ki imajo status po ZON, pravico sodelovati v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja, saj je ureditev po ZON *lex specialis* glede na ureditev ZVO-1.

*b.) Stališče, da je določba 64. člena ZVO-1 specialnejša glede na določbo 137. člena ZON*

Logično mogoča je tudi nasprotna interpretacija, po kateri nevladna organizacija ne more biti stranski udeleženec v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, če ni pridobila posebnega statusa skladno z določbami ZVO-1. Po tej interpretaciji je ZVO-1 glede na ZON *lex specialis* v delu, ki ureja poseben upravni postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja. ZVO-1 v tem delu vsebuje specialnejše določbe o posebnem upravnem postopku. Te določbe glede na ZON drugače (strožje) urejajo položaj stranskega udeleženca.

Takšno stališče podpira dejstvo, da je ureditev v ZON-u, ki govori o sodelovanju v vseh upravnih postopkih, precej splošna (pavšalna) in da ni izrecno določeno, kakšen procesni položaj imajo organizacije, ki imajo status po ZON, medtem ko ima ZVO-1 dokaj natančne procesne določbe, v katerih (le) organizacijam, ki so status pridobile na njegovi podlagi, izrecno podeljuje položaj stranskega udeleženca. Nasprotujeta pa mu zgoraj opisana teleološka interpretacija zakonskih določb ter dejstvo, da ob takšni interpretaciji subjekti, ki so pridobili status po ZON, nimajo možnosti (ustreznega upravnega postopka), v katerem bi lahko uveljavljali interes ohranjanja narave. Takšna interpretacija nekako izniči pomen določbe 137. člena, saj vodi do situacije, ko lahko ista nevladna organizacija, ki je pridobila status po ZON, sodeluje v postopku presoje sprejemljivosti posameznega posega v naravo, kadar se ta izvaja v okviru postopka izdaje naravo-varstvenega soglasja (člen 105 ZON) ali dovoljenja za poseg v naravo (čl. 104 ZON), ne pa tudi, če je ta presoja del presoje o sprejemljivosti posega v okolje oziroma izdaje okoljevarstvenega soglasja, torej v postopku, kjer je presoja sprejemljivosti posega v naravo združena s postopkom presoje sprejemljivosti posega za okolje. (člen 101e ZON). Za takšno različno obravnavanje pravnega položaja iste organizacije v postopku presoje sprejemljivosti posega za naravo, ni logično utemeljenega razloga (npr. v naravi zadeve); še zlasti v luči dejstva, da je naravovarstveno soglasje eno izmed soglasij h gradbenemu dovoljenju, medtem ko je okoljevarstveno soglasje potrebno pridobiti že pred gradbenim dovoljenjem. Stališče, da lahko nevladne organizacije, ki imajo status po ZON, sodelujejo v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja k posegom, ki lahko vplivajo na varstveno območje ali posebno ohranitveno območje, pa je logično nedosledno, saj ruši razlago, da ZVO-1 kot

specialen predpis drugače ureja položaj stranskih udeležencev, zaradi česar se glede stranske udeležbe naj ne bi uporabljale določbi 137. člena ZON, temveč zgolj določbe ZVO-1.

### **3. Pravni položaj organizacij, ki imajo status po ZON, v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja**

Vprašanje procesnega položaja nevladnih organizacij, ki imajo status po ZON, se nam zastavlja le, če ureditev v 137. členu ZON razumemo kot specialno ureditev, saj stališče, da določba 64. člena ZVO-1 izključuje uporabo 137. člena ZON, nevladnim organizacijam v teh postopkih sploh ne priznava pravice do sodelovanja.

Če zastopamo stališče, da lahko organizacije, ki imajo status po ZON, sodelujejo v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja ter v teh postopkih zastopajo interese ohranjanja narave, ostaja odprto vprašanje, kako oziroma na kakšen način lahko sodelujejo, saj ZON njihovega pravnega položaja ne opredeljuje, ZVO-1 pa le organizacijam, ki status pridobijo po ZVO-1, izrecno podeljuje status stranskega udeleženca.

Čeprav ZON in ZVO-1 organizacijam s podelitvijo posebnega statusa (posredno) priznavata, da na področju ohranjanja narave oziroma varstva okolja delujejo v javnem interesu, ocenjujemo, da ni mogoče sklepati, da jim podeljujeta status zastopnika javnega interesa. Tovrsten (priviligiran) položaj je po naši oceni dopusten le na podlagi izrecne zakonske določbe, torej izrecne opredelitve, da gre za zastopnike javnega interesa (in običajno tudi opredelitve njihovega položaja - pravic, ki jih ima kot zastopnik javnega interesa v konkretnem postopku).

Ker imajo društva, ki imajo status po ZON, v upravnih postopkih pravico zastopati interes ohranjanja narave, jim je potrebno zagotoviti varovan pravni položaj (sicer ne gre za pravico v pravem pomenu besede). Menimo, da ZON društvom, ki pridobijo poseben status po ZON, priznava (poseben) pravni interes, na podlagi katerega lahko sodelujejo v upravnih postopkih. Glede na navedeno je skladno s sedanjo ureditvijo najprimernejši procesni institut stranskega udeleženca. Da bi omenjene organizacije pridobile takšen pravni položaj, bi morale v konkretnem postopku verjetno izkazati, da postopek lahko poseže v interese, ki jih zastopajo, torej da so z izdano odločbo lahko ogroženi interesi ohranjanja narave (naravne vrednote ali biotska raznovrstnost).

Mogoče je sicer tudi stališče, da določba ZON zaradi premajhne jasnosti (ker ne ureja načina izvajanja pravice do sodelovanja oziroma procesnega položaja nevladnih organizacij) ostaja na ravni nekakšnega »programskega določila«, ki ni uresničljivo. Takšno razlago je mogoče opreti na argument, da je upravni postopek primarno namenjen varovanju strankinih pravic in, da morajo imeti stranski udeleženci, ki vstopajo v »tuj postopek« jasno (in ne zgolj splošno) opredeljeno pravno podlago za stransko udeležbo. Vendar ocenjujemo, da bi bila tovrstna razlaga, zlasti v luči dosedanje upravno-pravne prakse, preveč restriktivna.

## 4. Sklepno

Na podlagi argumentov, navedenih v prejšnji točki tega mnenja, lahko ugotovimo, da sedanja ureditev pravnega položaja nevladnih organizacij, ki imajo status po ZON, ni dovolj jasna. Zagovarjati je mogoče tako tezo, po kateri je ureditev v 64. členu ZVO-1 specialnejša v razmerju do 137. člena ZON kot povsem nasprotno tezo.

Ob tehtanju argumentov za eno in drugo odločitev, pa vendarle ocenjujemo, da je določilo 137. člena ZON v razmerju do določila 64. člena ZVO-1 treba razumeti kot specialnejše določilo, ki se nanaša na področje ohranjanja narave (kot eno izmed področij varstva okolja). Ker specialnejše, pa čeprav starejše pravno pravilo, prevlada nad generalnim, za upravne postopke izdaje okoljevarstvenega soglasja velja, da lahko nevladne organizacije po ZON sodelujejo v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja. Ocenjujemo, da ZON omenjenim društvom priznava poseben pravni interes, na podlagi katerega lahko da v »tujih postopkih« kot stranski udeleženci zastopajo interes ohranjanja naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti. Ker pa sedanja ureditev zagotovo odstopa od zahtevanih postulatov pravne varnosti, v nadaljevanju podajamo okvirni predlog, kako spremeniti sedanjo ureditev.

## 5. Potrebne spremembe veljavne ureditve

Glede na zgornje ugotovitve v nadaljevanju predlagamo nekatere popravke ureditve v ZVO-1 in v ZON.

### 5.1. Potrebne spremembe Zakona o varstvu okolja

Nazor, po katerem človekovi vplivi segajo le v določene dele narave (v okolje) in ne v celotno naravo, je ob današnjih spoznanjih o globalnih vplivih človekovega delovanja nesprejemljiv. Zato ni pravega razloga za pravno različno opredeljevanje pojma narave in okolja. Še močnejši argument za opustitev tovrstnega razlikovanja v ZVO-1 pa je v tem, da dejstvo, da ZVO-1 pojem narave opredeljuje širše kot pojem okolja, navaja na logičen sklep, da Zakon o varstvu okolja ureja ožjo materijo kot Zakon o ohranjanju narave; da je v razmerju do ZON torej *lex specialis*. Zato predlagamo, da se v **ZVO-1 opusti opredelitev pojma narave**. Doda pa naj se, skladno z opredelitvijo v ZON, pojem **ohranjanja narave**.

### 5.2. Potrebne spremembe Zakona o ohranjanju narave

Glede na nejasnosti pravnega položaja društev, ki imajo status po ZON, bi bilo smiselno v spremenjenem 137. členu ZON **izrecno** določiti, da imajo tovrstna društva v upravnih postopkih **položaj stranskega udeleženca**. Če se želi njihovo sodelovanje v nekaterih upravnih postopkih izključiti, je smiselno v zakonu izrecno opredeliti postopke, v katerih ne smejo sodelovati oziroma postopke, v katerih lahko sodelujejo.



Sedanja določba 137. člena ZON je problematična tudi zato, ker imajo na njeni podlagi društva v upravnih postopkih pravico zastopati **zgolj interese ohranjanja narave**, kar implicitno vsebuje misel, da jih je zakon želel omejiti zgolj na navajanje dejstev in dokazov, ki so relevantni za ohranjanje naravnega ravnovesja, splošna ureditev instituta stranskega udeleženca in načelo materialne resnice pa pomenita, da bo organ v praksi (običajno) ocenjeval relevantnost in dokazanost vseh dejstev, ki jih te organizacije v postopku navajajo, tudi tistih ki z interesom ohranjanja narave niso neposredno povezana (npr. uveljavljanje nepravilno ugotovljene lastninske pravice na nepremičnini). V ZON in ZVO-1 se lahko izrecno opredeli, da lahko organ **zavrne dokaze o dejstvih**, ki jih predložijo tovrstne organizacije, če meni, da stranka ni verjetno izkazala, da se ta nanašajo na oziroma so neposredno povezana z interesi ohranjanja narave oziroma varovanja okolja. Zato je smiselno opredeliti obseg procesnih pravic, ki gredo nevladnim organizacijam (več o tem v točki 5.3.).

Določbe ZON je smiselno (ne pa nujno) uskladiti tudi s prekluzivno določbo ZVO-1, po kateri se položaj stranskega udeleženca prizna le organizacijam, ki so v času javne razgrnitve podale mnenje in pripombe na predviden poseg, ne pa tudi organizacijam, ki v času javne razgrnitve niso sodelovale.

### **5.3. Možnost omejevanja stranske udeležbe v ZVO-1 in v ZON**

Že v prejšnji točki smo nakazali, da je mogoče stransko udeležbo nevladnih organizacij omejiti. Ideja o omejevanju možnosti stranske udeležbe izhaja iz prepričanja, da varstvo bolj ali manj jasno definiranih pravnih interesov ne more predstavljati nesorazmerne ovire uveljavljanju pravice, ki stranki pripada na podlagi pravnega reda. V prvi vrsti naj bi bile v upravnem postopku varovane pravice stranke, in ne stranskih udeležencev, ki nastopajo »v tujem postopku« in katerih udeležba v postopku je akcesorna<sup>7</sup>. Podlaga omejevanju stranske udeležbe je zahteva po vzpostavitvi načela sorazmernosti med pravico stranskega udeleženca do varovanja pravnih koristi in pravico stranke, da pridobi pravice oziroma da se ji odmerijo obveznosti v razumnem roku (brez nepotrebne zavlačevanja).

Možnost stranske udeležbe je mogoče omejiti z :

**a. Restriktivnejšo opredelitvijo pojma pravne koristi**, ki jo lahko stranski udeleženec varuje v postopku

Materialni predpis (ZVO-1 in ZON) mora jasno predvideti pravni interes, ki ga imajo stranski udeleženci pravico varovati v postopku, če izkažejo, da obstaja verjetnost, da odločitev upravnega postopka lahko vpliva na ta interes.

---

<sup>7</sup> Glej članek dr. Erika Kerševana »Stranska udeležba v upravnem postopku«, 8. dnevi javne uprave, 2002, str. 143-155.

b. Z ustrežno **opredelitvijo obsega procesnih pravic**, ki so namenjene varstvu (določene) pravne koristi

Obseg pravic stranskega udeleženca je mogoče omejiti na obseg, ki je nujen za ohranjanje varstva njegovih pravnih koristi. V posamičnem upravnem postopku je treba najprej ugotoviti *obstoj določene pravne koristi in verjetnost potrebe po njenem varstvu v tem postopku*. (npr. društvo, ki ima status po ZON, mora verjetno izkazati, da predvideni poseg lahko ogrozi biotsko raznovrstnost ali naravno vrednoto). Sodelovanje stranskega udeleženca v postopku pa se lahko omeji le na varstvo te pravne koristi, kar pomeni, da lahko zakon določi, da ima organ pravico *zavreči dokaze* o dejstvih oziroma kršitvah predpisov, ki *ne ščitijo te pravne koristi* (npr. interesa ohranjanja narave) ter predstavljajo t.i. zahtevo po varstvu objektivne zakonitosti. Takšne »vsebinske omejitve« je mogoče vzpostaviti že tekom postopka na pravi stopnji ter *v okviru pravnih sredstev* (pritožbe, upravnega spora, itd), pri čemer bi procesno kazalo tako pravno sredstvo stranskega udeleženca zavreči.

c. Z določitvijo primerov **prekluzije** za udeležence, ki možnosti varovanja svojih pravnih koristi ne izkoristijo oziroma v postopku svoje koristi ne varujejo z določeno mero skrbnosti.

Zakon lahko omeji možnost nadaljnega uveljavljanja pravnih koristi osebam, ki jim je mogoče očitati določeno »krivdno neaktivnost«. Primer prekluzije npr. predstavlja določba ZVO-1, da kot stranski udeleženci lahko sodelujejo le tiste nevladne organizacije, ki so podale mnenje in pripombe v času javne razgrnitve. Predpogoj za to je seveda njihova obveščenost o začetku relevantnega postopka, pri čemer je potrebno razmisliti, do katere mere je dolžan organ skrbeti za udeležnost vseh v postopku: ali zadostuje javno naznanilo ali je gre razmisliti o osebnem vabilu vsem nevladnim organizacijam s posebnim statusom.

Pripravila: Tanja Pucelj Vidović, strokovna sodelavka IJU

Doc.dr. Senko Pličanič  
Namestnik direktorja Inštituta za javno  
upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani



Inštitut za javno upravo pri  
Pravni fakulteti v Ljubljani



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR  
AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE

Vojkova 1b, 1001 Ljubljana p.p. 2608  
tel.: +386(0)1 478 40 00 fax.: +386(0)1 478 40 52

Datum prejema v DOPPS: 13.3.2006

Šifra: 09001-5/2006  
Datum: 9.3.2006

V breme projekta: \_\_\_\_\_

Podpis koordinatorja: \_\_\_\_\_

**DOPPS**  
p.p. 2990, SI-1001 Ljubljana

**Tomaž Jančar, Interventni varstveni ornitolog**

**Zadeva:** Zahteva za dostop do informacij javnega značaja- Pravno mnenje Inštituta za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani

Spoštovani,

Ministrstvo za okolje in prostor nam je odstopilo dopis Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije v zadevi, ki se nanaša na zahtevo za dostop do informacije javnega značaja- dostop do pravnega mnenja z naslovom: Sodelovanje nevladnih organizacij v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja«.

Priloženo vam posredujemo fotokopijo vaše zahteve po pravnem mnenju: »Sodelovanje nevladnih organizacij v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja«.

Z lepimi pozdravi,

Verica Vogrinčič  
Uradna oseba ZDIJZ



**Priloga:** - omenjeno zgoraj

**V vednost:**  
- Marijana Mali, generalna sekretarka MOP