

**Datum odločbe: 14. 2. 2002**

**Področje:** urejanje prostora, posegi v prostor

**Izrek:** razveljavitev Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in Zakona o urejanju prostora, ki začne učinkovati po preteku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije; Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š6 Stanežiče - Vižmarje je v neskladju z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ugotovljeno nezakonitost mora odpraviti Mestna občina Ljubljana v šestih mesecih; Odlok o spremembah in dopolnitvah dolgoročnega plana občin in Mesta Ljubljane za obdobje 1986–2000 ni v neskladju z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor

**Datum predpisa:** Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in Zakon o urejanju prostora sta bila sprejeta 1984 in sta se na podlagi Ustavnega zakona za izvedbo Ustave uporabljala kot veljavna predpisa tudi v Republiki Sloveniji

**Dodatno:** koneksiteta (presoja ustavnosti obeh zakonov), izvedba javna obravnava; odgovor Državnega zbora, odgovor Mestne občine Ljubljana, pojasnila Vlade, stališča družbe (investitorja)

**Odločitev: soglasno (9:0); število PLM 0, število OLM 0**

SAMO ZA: Wedam-Lukić, Čebulj, Fišer, Janko, Modrijan, Ribičič, Škrk, Testen, Ude

#### **POVZETEK ZADEVE:**

Pobudniki so izpodbijali dva odloka, s katerima se je na določenem območju Mestne občine Ljubljana spremenila namembnost tega območja (v površino za stanovanjske in spremljajoče dejavnosti). Omenjena predpisa niso izpodbijali zaradi navedenih sprememb namembnosti, temveč zaradi nepravilnosti v postopku priprave in sprejemanja obeh predpisov. Navajajo, da je postopek priprave in sprejemanja izpodbijanih predpisov tekel pospešeno in sočasno, kar ni pravilno; da je na spornem območju predvidena izgradnja novega naselja, zato bi morajo biti to območje urejeno z zazidalnim načrtom in ne s prostorskimi ureditvenimi pogoji, ter da ni bila opravljena javna razgrnitev osnutkov izpodbijanih predpisov. Ustavno sodišče je sprejelo njihovo pobudo. Ker je ugotovilo, da urbanistično načrtovanje temelji na planskih aktih, ki jih ureja Zakon o urejanju prostora, in se uresničuje s prostorskimi izvedbenimi akti, ki jih ureja Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, je začelo tudi postopek za oceno ustavnosti obeh zakonov, ki sta bila sprejeta leta 1984 v drugačnih družbenih razmerah, v času družbenega planiranja in družbene lastnine.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da Zakon o urejanju prostora vsebuje določbe, ki so zaradi sprememb na področju lokalne samouprave postale pomanjkljive, zato v praksi ni mogoče zagotoviti njihovega izvajanja (tako nista urejeni vprašanja, kaj velja v primeru, če Vlada v roku ne obvesti občine o ugotovljenih nepravilnostih ali jo o tem obvesti po preteku roka, in kakšne ukrepe lahko sprejme zakonodajalec). Glede Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ki sicer ureja pravila za urbanistično načrtovanje naselij in določa pogoje za prenos načrtovanih objektov in naprav v prostoru, pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da se njegove posamezne rešitve težko udejanjajo, saj družbene spremembe (ukinitve družbene lastnine, tržno gospodarstvo) narekujejo prožnejši pristop h konkretnemu načrtovanju prostora. Določbe tega zakona, ki urejajo prostorske izvedbene načrte, prepodrobno določajo vsebino obveznih sestavin, določbe zakona o prostorskih ureditvenih pogojih pa niso prirejene za večje posege v prostor. Zato "Ustavno sodišče ugotavlja, da so se zaradi medsebojne neusklajenosti posameznih rešitev v obeh izpodbijanih zakonih in prevelike determiniranosti ureditve v planskih aktih ter na eni strani prepodrobne, na drugi strani pa preveč ohlapne ureditve posameznih vrst prostorskih izvedbenih aktov v praksi pojavile rešitve, ki nimajo ustrezne pravne podlage. Za prostor, ki je omejen, pa te lahko pomenijo njegovo degradacijo. Ker je prostor naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina mora država zagotoviti takšne pogoje njegove uporabe, ki ga bodo ohranjali tako z vidika varstva okolja, kot tudi z vidika njegove krajinske in

urbanistične podobe. Zato navedeno neurejeno pravno stanje na področju urejanja prostora pomeni kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave." (19. točka obrazložitve).

Ker izpodbijani Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š6 Stanežiče-Vižmarje ne določa vseh pogojev, ki so po Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor potrebni za izdelavo lokacijske informacije, je v neskladju s tem zakonom, ugotovljeno nezakonitost Odloka pa mora odpraviti Mestna občina Ljubljana v šestih mesecih. Ustavno sodišče pa ni ugotovilo nezakonitosti Odloka o spremembah in dopolnitvah dolgoročnega plana občin in Mesta Ljubljane za obdobje 1986–2000.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS		S		
ZA		0,5	1	1	

#### Odločba:

V obrazložitvi sprejete odločbe Ustavnega sodišča je prisotna ekonomska dimenzija: (1) v 13. točki, kjer Ustavno sodišče pojasni, kako so se v bistvenem spremenila družbena razmerja, na katerih temelji presoja Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, in omeni ukinitve družbene lastnine, zožene možnosti državnega poseganja v zasebno lastnino ter uvedbo tržnega gospodarstva; ker s tem Ustavno sodišče pove, da je država pri urejanju prostora do neke mere omejena z zasebno lastnino in tržnim gospodarstvom, je to pozicija 3 ali več; natančneje je samo na podlagi tega ni možno pozicionirati, ker je navedba sprememb družbenih razmerij zgolj navržena kot dejstvo; (2) v 19. točki, kjer Ustavno sodišče ob tem, ko pojasni, zakaj gre za kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave, tudi navede, da v praksi pojavljajoče rešitve, ki nimajo ustrezne pravne podlage, lahko degradirajo prostor, kajti prostor je naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina, država zato mora zagotavljati takšne pogoje njegove uporabe, ki ga bodo ohranjale z vidika varstva okolja in z vidika njegove krajinske in urbanistične podobe. Prostor je ekonomska dobrina, v njega se lahko posega npr. z izgradnjo novih naselij, v njega se lahko investira, vendar mora država skrbeti za javni interes v zvezi s prostorom, kar je lahko pozicija 3 ali manj; natančneje je samo na podlagi te navedbe ni mogoče pozicionirati; (3) v argumentaciji pobudnikov, da predvideni posegi v prostor zmanjšujejo vrednost njihovih nepremičnin in kakovosti bivanja, ter v odgovoru MOL, ki je njihove trditve zavrnila. Ker je Ustavno sodišče protustavnost izpodbijanih zakonov ugotovilo že na podlagi kršitve načel pravne države (dopustna mestoma preveč ohlapna, mestoma pa prepodrobna pravna podlaga za ureditev prostora), se do tega vprašanja ni opredelilo. Čeprav torej v obrazložitvi odločbe ni veliko elementov za natančno pozicioniranje, lahko ugotovimo, da je Ustavno sodišče iskalo ravnotežje med zasebnim interesom (zasebno lastnino, investiranjem, tržno fleksibilnostjo) ter javnim interesom (ko je prostor opredelilo kot nenadomestljivo dobrino in naravno bogastvo, ki se mora zato varovati, tudi z ureditvijo stanja na tem področju). Torej gre za uravnoteženo **pozicijo 3** (država mora urediti stanje na področju urejanja prostora, posegi v prostor so dopustni, investicije v urejanje prostora so dopustne, vendar mora država predpisati take pogoje, ki ohranjajo varstvo okolja, krajinsko in urbanistično podobo).

#### Nasprotna odločitev:

Če bi nasprotna odločitev pomenila ugotovljeno skladnost z Ustavo obeh zakonov, bi bilo prepuščeno občinam, da se nadaljuje z obstoječo prakso, ki je dopustna zaradi neurejenega stanja, sprejemajo se rešitve za ureditev prostora na podlagi lokacijskih dokumentacij, lahko tudi brez premišljenega

prostorskega načrtovanja in ustreznega razmisleka o krajinski in urbanistični podobi. Prostor ne bi bil opredeljen kot naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina, zato bi šlo za **pozicijo 1** (občine urejajo prostor z ogromno mero arbitrarnosti, lahko tudi izigravanja, kot ocenjuje Vlada).

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	nerazporejeno				
ZA: vsi ostali					

#### Ni družbene dimenzije.

Za opredelitev družbene dimenzije bi služilo varstvo okolja kot vrednota, kar je sicer tudi (skopo) omenjeno v obrazložitvi, vendar v obravnavani zadevi ne gre za razmerje med posamezniki, temveč za razmerje posameznikov proti državi/občini in njunim pravilom poseganja v prostor.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S		PS	
ZA:	1	1	0,5		

#### Odločba:

V obravnavani zadevi je najbolj prisotna in prek celotne obrazložitve razvidna avtoritarna dimenzija, kajti gre za odločbo, v kateri so na eni strani posamezniki (prebivalci naselja, kjer je prišlo do spremembe namembnosti območja in načrtovane graditve novega naselja), na drugi pa občina s svojimi odloki in zakonodaja (država) s področja urejanja prostora. Obrazložitev avtoritarne dimenzije velja razdeliti na tri sklope, sledeč pristopu in ugotovitvam Ustavnega sodišča:

a) glede izpodbijanih zakonov je Ustavno sodišče presodilo, da sta v neskladju z 2. členom Ustave, ker kršita načela pravne države (19. točka), saj vsebujeta Zakon o urejanju prostora pomanjkljive določbe (12. točka), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor pa mestoma preohlapno, mestoma prepodrobno ureditev (15. in 18. točka), in ju razveljavilo. Gre torej za dajanje prednosti posameznikom oziroma za zahtevo, da morajo biti zakonske omejitve zapisane jasno (ne ohlapno) in zadržano (ne prepodrobno). Pri tem pa ta prednost posameznikom vendar ni dana v absolutnem smislu, saj je razveljavitev z enoletnim odlogom učinkovanja sprejeti način odločitve prav zato, da se ne povzroči pravne praznine na področju urejanja prostora (20. točka), temveč da se v tem roku sprejme nova zakonodaja, ki je bila že predložena v zakonodajni postopek, s katero bo morala država zagotoviti take pogoje uporabe prostora, da bodo ohranjali splošne cilje (varstvo okolja, krajinsko in urbanistično podobo). Zato pozicija 2.

b) glede izpodbijanega Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š6 Stanežiče-Vižmarje je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ker ne določa vseh pogojev, ki so potrebni za izdelavo lokacijske dokumentacije, s čimer je med drugim za neskladno spoznalo tudi prakso občin, ki so zakonske določbe obhajale z vmesnimi rešitvami, ki jih zakon ni predvidel, in pri tem ravnale arbitrarno in brez posvetovanja z zainteresirano javnostjo (30. točka). Pozicija 2.

c) glede izpodbijanega Odloka o spremembah in dopolnitvah dolgoročnega plana občin in Mesta Ljubljane za obdobje 1986–2000 je Ustavno sodišče v bistvenem ugotovilo, da v postopku priprave in sprejemanja tega odloka zakonske določbe niso bile kršene (35.-38. točka). Pozicija 3.

Skupna **pozicija je 2.**

Nasprotna odločitev:

Nasprotna odločitev Ustavnega sodišča bi lahko pomenila ohranitev obstoječega stanja, torej ugotovitev, da sta izpodbijana zakona v skladu z Ustavo, da država z veljavno ureditvijo zagotavlja ustrezne pogoje uporabe prostora, ki ga ohranjajo z vidika varstva okolja in z vidika njegove krajinske in urbanistične podobe. Ugotovitev skladnosti z Ustavo pa bi med drugim pomenila, da se dopuščajo dvoumne določbe občinskih prostorskih ureditvenih pogojev, ki omogočajo arbitrarne odločitve, preohlapna ureditev posameznih vrst prostorskih izvedbenih aktov v prid tistih, ki jih sprejemajo, in težko udejanjanje posameznih zakonskih rešitev glede na spremenjene družbene okoliščine, kar lahko pomeni vzpostavitev drugačnih praks in neurejeno stanje. **Pozicija 4.**

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	Ni sklicevanja na mednarodno / tuje pravo ali sodno prakso.

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	Vlada pritrjuje pomislekom Ustavnega sodišča (iz sklepa o začetku postopka za oceno ustavnosti zakonov) glede ustreznosti obstoječe ureditve v spremenjenem družbenem in ustavnem sistemu. Opozarja, da je v zakonodajni postopek že poslala predlog nove zakonodaje s področja urejanja prostora. Obstoječo ureditev vidi kot neprimerno, sočasno pa meni, da zaradi tega ni treba zakonov razveljaviti in povzročiti pravno praznino. Ustavno sodišče v določeni meri sledi mnenju Vlade, odstopa pa od njega z navedbo dodatnih argumentov v prid ugotovljenemu neskladju zakonov z Ustavo ter z razveljavitvijo zakonov (pa čeprav z enoletnim odlogom učinka razveljavitve, s čimer ne povzroči pravne praznine).

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	Državni zbor v svojem odgovoru ugotavlja, da osnovne rešitve zakonodaje s področja urejanja prostora niso po temeljni vsebini protiustavne, je pa veljavna zakonodaja neprilagojena novi družbeni ureditvi in je treba preveriti, kateri vidiki te zakonodaje bi lahko bili protiustavni. Državni zbor torej pristaja na možnost obstoja protiustavnosti nekaterih vidikov veljavne prostorne zakonodaje.