

**Opravična št.:**

U-I-101/99

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2001:U.I.101.99

**Akt:**

Odlok o pomožnih objektih, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje Občine Cerklje (Uradni vestnik Gorenjske, št. 1/98 in 2/99), 4. odst. 5., 6. al. 2. odst. 6. čl.

**Izrek:**

Četrty odstavek 5. členu in šesta alineja drugega odstavka 6. členu Odloka o pomožnih objektih, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje Občine Cerklje (Uradni vestnik Gorenjske, št. 1/98 in 2/99), se razveljavita. Pobudnik nosi sam svoje stroške postopka.

**Evidenčni stavek:**

Po Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor lahko občine predpišejo, da lokacijsko dovoljenje ni potrebno za graditev pomožnih objektov. Pri tem lahko občine s svojimi predpisi določijo vrsto, namen, največjo velikost in način gradnje teh objektov, ki jih je treba prigrasiti pristojnemu upravnemu organu. Po Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor pa občina nima možnosti, da kot pogoj za izdajo odločbe o dovolitvi prigrasjenih del predpiše še neko dodatno soglasje oziroma poprejšnje mnenje. Zato določbe občinskega odloka, ki zahtevajo od investitorja še druge priloge k vlogi o prigrasitvi del, kot jih določa Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (še posebno soglasje oziroma mnenje občine), niso v skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor.

**Geslo:**

Urejanje prostora, graditev objektov, lokacijsko dovoljenje.

Urejanje prostora, prigrasitev del.

Graditev objektov, soglasje oziroma mnenje občine za prigrasitev del.

Predpisi, urejanje z občinskim odlokom mimo zakona.

Ustavno sodišče, stroški postopka pred Ustavnim sodiščem.

Ustavno sodišče, nepristojnost za presojo ravnanja (posameznika).

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

**Pravna podlaga:**

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN), 50., 51., 55., 56., 62. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 3. odst. 45. čl.

**Opomba:****Dokument v PDF obliki:**

[U-I-101-99.pdf](#)



[U-I-101-99\\_LM Ude.pdf](#)



[U-I-101-99\\_LM Ribičič.pdf](#)

## **Polno besedilo:**

U-I-101/99-7

10. 5. 2001

## **O D L O Č B A**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno zakonitosti, začetem na pobudo Iztoka Prosenca iz Kranja, ki ga zastopa Nevenka Šorli, odvetnica v Ljubljani, na seji dne 10. maja 2001

### **o d l o č i l o :**

1. Četrty odstavek 5. člena in šesta alineja drugega odstavka 6. člena Odloka o pomožnih objektih, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje Občine Cerklje (Uradni vestnik Gorenjske, št. 1/98 in 2/99), se razveljavita.
2. Pobudnik nosi sam svoje stroške postopka.

### **O b r a z l o ž i t e v**

#### **A.**

1. Pobudnik izpodbija zakonitost šeste alineje drugega odstavka 6. člena in četrtega odstavka 5. člena Odloka o pomožnih objektih, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje Občine Cerklje (v nadaljevanju Odlok), ki ga je sprejel Občinski svet Občine Cerklje na Gorenjskem. V šesti alineji drugega odstavka 6. člena Odloka je predvideno, da mora investitor vlogi za prigrasitev del, za katera ni potrebno lokacijsko dovoljenje, priložiti tudi "soglasje oziroma mnenje Občine Cerklje". V četrtem odstavku 5. člena Odloka pa je določeno, da se za posamezne pomožne objekte (ki jih navaja Odlok v 2. členu) izdaja samo enkratno soglasje. Izpodbijane določbe naj bi bile po mnenju pobudnika nezakonite, saj Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84 in nasl. - v nadaljevanju ZUN) takšne možnosti ne predvideva. ZUN na več mestih določa, da se lokacijsko dovoljenje lahko izda, če so dana soglasja, predpisana z zakonom (55. in 56. člen). Takšno soglasje lokalne skupnosti, kot je določeno z izpodbijanim aktom, pa ni predvideno v nobenem zakonu. Prav tako kot za soglasje tudi za izpodbijano mnenje občine v zakonih ni nobene podlage. Z drugim odstavkom 51. člena ZUN so občine pooblašene, da določijo vrsto, namen, največjo velikost in način gradnje pomožnih objektov, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje.

Drugih pooblastil ZUN občinam ne daje. Zahtevi za izdajo lokacijskega dovoljenja oziroma odločbe o dovolitvi prigrasjenih del je tako treba priložiti le tista soglasja, ki jih zakon izrečno navaja. Občina Cerklje na Gorenjskem naj bi po mnenju pobudnika predpisala obveznosti investitorjev navedenih objektov, za katere ni imela pooblastila v zakonu. Zato pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče izpodbijane določbe Odloka odpravi oziroma razveljavi in Občini Cerklje na Gorenjskem naloži plačilo stroškov postopka pred Ustavnim sodiščem.

2. Pobudnik utemeljuje svoj pravni interes za vložitev pobude s tem, da je pri Upravni enoti Kranj vložil zahtevo za izdajo odločbe o dovolitvi prigrasjenih del za objekt (30 cm visok robnik) na njegovem zemljišču. Upravna enota Kranj je njegovo zahtevo zavrgla, ker ni predložil soglasja Občine Cerklje na Gorenjskem za zadevni poseg, kot je predvideno v izpodbijanem odloku.

3. Župan Občine Cerklje na Gorenjskem v odgovoru na pobudo navaja, da občine po 51. členu ZUN lahko predpišejo, da lokacijsko dovoljenje ni potrebno tudi za graditev pomožnih objektov, ki jih

predpišejo same. V skladu s tem pooblastilom je v izpodbijanem odloku predvideno, da si mora investitor za nameravani poseg v prostor, za katerega ni potrebno lokacijsko dovoljenje, pridobiti soglasje Občine. Pobudnik navaja, da je z Zakonom o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97 - v nadaljevanju ZJC) in s predpisi Občine, ki urejajo občinske ceste, predpisan odmik pomožnih objektov od javnih cest.

Pobudnik pa pri graditvi spornega objekta, ki meji na lokalno zbirno cesto, ni upošteval navedenih predpisov, zato je ta gradnja nezakonit poseg v prostor. Odgovoru na pobudo je priložena tudi obsežna dokumentacija (inšpekcijske odločbe, številne vloge sosedov in odgovori pristojnih organov), ki naj bi dokazovala nezakonnost spornega posega.

B.

4. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. V Odloku so določeni pomožni objekti, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje, in sicer: vrsta objektov, namen, velikost ter način izvedbe. V prvem odstavku 6. člena Odloka je predvideno, da mora investitor pred začetkom gradnje takšnega objekta ta poseg v prostor priglasiti za urejanje prostora pristojnemu upravnemu organu. V drugem odstavku istega člena pa je navedeno, kakšne dokumente mora investitor priložiti vlogi.

Med temi prilogami je po šesti alineji drugega odstavka predvideno tudi "soglasje oziroma mnenje Občine Cerklje". V četrtem odstavku 5. člena Odloka pa je določeno, da se za posamezne pomožne objekte izdaja samo enkratno soglasje.

6. Po 50. členu ZUN mora investitor za graditev objektov in naprav in za določene druge posege v prostor pridobiti lokacijsko dovoljenje. Lokacijsko dovoljenje pa ni potrebno za manjše posege v prostor, ki so navedeni v prvem odstavku 51. člena ZUN. Po drugem odstavku 51. člena občine lahko predpišejo, da lokacijsko dovoljenje ni potrebno tudi za graditev pomožnih objektov. Pri tem lahko občine s svojimi predpisi določijo vrsto, namen, največjo velikost in način gradnje teh objektov.

Podrobnejša merila za opredelitev takšnih objektov so določena z Navodilom o merilih za to, kaj se lahko šteje za objekte oziroma posege v prostor, za katere po zakonu ni potrebno lokacijsko dovoljenje, in kaj se lahko šteje za pomožne objekte (Uradni list SRS, št. 27/85). Dela, za katera lokacijsko dovoljenje ni potrebno, mora investitor pred pričetkom priglasiti pristojnemu upravnemu organu (četrti odstavek 51. člena ZUN). Če ta organ ugotovi, da za nameravana dela po zakonu in občinskem odloku zadostuje priglasitev ter da dela niso v nasprotju s prostorskim izvedbenim aktom, izda o tem investitorju odločbo o dovolitvi priglašanih del (drugi odstavek 62. člena ZUN). Odločbe o dovolitvi priglašanih del so po ZUN do uveljavitve Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in nasl. - v nadaljevanju ZPDF), izdajali za urejanje prostora pristojni občinski upravni organi, po uveljavitvi ZPDF pa je pristojnost prešla na upravne enote.

7. Za izdajo lokacijskega dovoljenja je v določenih primerih potrebno soglasje pristojnega organa oziroma organizacije, ki je predpisano z zakonom (osma alineja drugega odstavka 55. člena in 56. člen ZUN). Priglasitev del pomeni v primerjavi z lokacijskim dovoljenjem poenostavljen postopek za izdajo upravnega dovoljenja za poseg v prostor. Za priglasitev ZUN ne predvideva takšnih soglasij, saj gre za manjše posege. Vendar so lahko v nekaterih primerih tudi tu potrebna soglasja, če je tako predvideno

s posebnimi predpisi (na primer o spomeniškem varstvu, o ureditvi cestnega prometa in podobno). Kadar so z zakonom ali drugim predpisom, izdanim na njegovi podlagi, za posege v prostor predvidena soglasja, so hkrati predvideni tudi okviri za takšno soglasje: kdo ga izda, kakšni so razlogi za njegovo izdajo, kakšni pogoji morajo biti izpolnjeni za izdajo oziroma zavrnitev soglasja, kakšne okoliščine upošteva pristojen organ pri odločanju in podobno.

8. V drugem odstavku 51. člena ZUN so navedena vprašanja, ki jih občina lahko uredi s svojimi predpisi, po katerih za graditev pomožnih objektov ni potrebno lokacijsko dovoljenje. Možnost, da občina kot pogoj za izdajo odločbe o dovolitvi priglasi del predpiše še njeno dodatno soglasje oziroma poprejšnje mnenje, z ZUN ni predvidena. Takšne možnosti za občino tudi smiselno ni mogoče izpeljati niti iz navedenih pooblastil (na primer da občina določi namen objektov) niti iz celovitega položaja in funkcij občin v sistemu urejanja naselij. V prvem odstavku 62. člena ZUN je taksativno navedena vsebina popolne vloge za prigrasitev del. Ta vsebuje opis nameravane graditve ali zemljišča, na katerem naj bi stal objekt, kopijo katastrskega načrta z vrisanim predvidenim objektom ter dokazilo o razpolaganju z zemljiščem, na katerem naj bi objekt stal. Iz navedenega sledi, da izpodbijano soglasje občine ni sestavina popolne vloge za prigrasitev del. Zato določbe Odloka, ki zahtevajo od investitorja še druge priloge k vlogi, kakršno je izpodbijano soglasje občine, niso v skladu z 62. členom ZUN.

9. Glede na navedeno so izpodbijane določbe Odloka v neskladju z ZUN, zato jih je Ustavno sodišče razveljavilo (1. točka izreka).

10. Navedbe Župana v odgovoru na pobudo, da je pobudnik gradil sporni objekt brez ustreznega dovoljenja in da torej ta objekt pomeni nedopusten poseg v prostor, na presojo izpodbijanih določb Odloka ne morejo vplivati, saj gre za oceno splošnega predpisa in ne za oceno ravnanja posameznika.

11. Pobudnikov pooblaščenec je zahteval povračilo stroškov zastopanja po odvetniški tarifi z zamudnimi obrestmi od izdaje odločbe. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS v postopku pred Ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Za takšno drugačno odločitev bi morali obstajati posebni razlogi, ki pa jih pobudnikov pooblaščenec ne navaja. Zato je Ustavno sodišče ta predlog zavrnilo in odločilo, da nosi pobudnik sam svoje stroške tega postopka (2. točka izreka).

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Ribičič in Ude, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji.

P r e d s e d n i k  
Franc Testen

#### **Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta**

1. Ne strinjam se z razveljavitvijo četrtega odstavka 5. člena in šeste alineje drugega odstavka 6. člena

Odloka o pomožnih objektih, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje Občine Cerklje. Mnenja sem namreč, da je ta lokalna skupnost smela predpisati soglasje oziroma mnenje občine za prigrasitev del, za katera ni potrebno lokacijsko dovoljenje.

2. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN) v drugem odstavku 51. člena določa, da občinska skupščina lahko predpiše, da lokacijsko dovoljenje ni potrebno tudi za graditev pomožnih objektov. Ne vsebuje pa ta zakonska določba možnosti, da bi občinska skupščina predpisala soglasje za prigrasitev tistih del, za katera ni potrebno lokacijsko dovoljenje. Take določbe tudi ne vsebuje kakšen drug člen istega ali drugega zakona. Vendar pa to ne pomeni, da občina ne sme predpisati svojega soglasja za prigrasitev del, za katera ni potrebno lokacijsko dovoljenje. Če lahko s svojim splošnim aktom predpiše, da za nekatere objekte lokacijsko dovoljenje sploh ni potrebno, lahko na podlagi pravila "a maiori ad minus" (od večjega k manjšemu) predpiše tudi soglasje za prigrasitev takih del. Preko soglasij bi občina lahko odločilno vplivala na gradnjo pomožnih objektov. Kolikor tako soglasje ni dopustno, ji ne preostane drugega, kot da ožje opredeli spisek pomožnih objektov, ki jih je mogoče graditi brez lokacijskega dovoljenja.

3. Še posebej je potrebno pri pristojnostih občine kot temeljne oblike lokalne samouprave paziti, da zakonodaja teh pristojnosti ne bi preveč omejila. Zakonodajalec je po mojem mnenju pri opredeljevanju pristojnosti občine že tako pogosto na meji protiučustavnega omejevanja teh pristojnosti. Podlaga za opredeljevanje pristojnosti občine sta drugi odstavek 139. člena Ustave in prvi odstavek 140. člena Ustave. V drugem odstavku 139. člena Ustava določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, "ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev", v prvem odstavku 140. člena pa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in, "ki zadevajo samo prebivalce občine". Mislim, da je gradnja pomožnih objektov izrazito lokalnega pomena in da zaradi tega zakonska določba, da občinska skupščina lahko predpiše, da za graditev pomožnih objektov lokacijsko dovoljenje ni potrebno, v bistvu ugotavlja originarno pristojnost občine in ne prenaša na občino državnih pristojnosti. Če je tako, pa lahko občina na podlagi svoje ustavne pristojnosti predpiše tudi soglasje za gradnjo pomožnih objektov.

dr. Lojze Ude

### **Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča**

1. Stališče iz druge točke tega ločenega mnenja, je dobilo na predhodnem glasovanju celo dvetretjinsko podporo sodnikov, vendar se je nato večina sodnikov odločila za sprejem drugačne odločbe, ki je nisem mogel podpreti iz razlogov, navedenih v tem ločenem mnenju.

2. Menim, da bi moralo Ustavno sodišče razveljaviti določbe Odloka o pomožnih objektih, ki se nanašajo na soglasje občine z odložnim rokom in ne tako, kot je odločeno v 1. točki izreka.

Samo na ta način bi namreč omogočilo občini, da se pravočasno prilagodi sprejeti odločitvi Ustavnega sodišča, po kateri je predpisovanje soglasja občine v neskladju z veljavno zakonodajo. Občina je v Odloku o pomožnih objektih relativno široko določila krog pomožnih objektov, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje. Podlaga takšne odločitve je nedvomno bilo prepričanje, da bo moral investitor predhodno dobiti soglasje občine. Sedaj, ko je tisti del odloka, ki je urejal obveznost investitorja, da si pridobi soglasje občine, razveljavljen, mora občina ponovno proučiti, ali ni krog objektov, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje, preširoko določen. Prav bi bilo, da bi občina za ustrezno spremembo

odloka dobila potreben čas.

Zato bi bilo smiselno, da se razveljavitev določb Odloka odloži za tri do šest mesecev.

Takšna odločitev pa ni smiselna samo iz navedenega praktičnega razloga, ampak tudi z načelnih vidikov. Razveljavitev z odložitvijo, ki jo Ustavno sodišče večkrat uporabi pri razveljavitvah zakonskih določb, bi obenem pokazalo, da Ustavno sodišče obravnava lokalno samoupravo kot pomembno, avtonomno sestavino ustavne ureditve v Republiki Sloveniji. Ta avtonomija je opredeljena v Ustavi in ratificirani Evropski listini lokalne samouprave, ki izhaja iz načel demokratizacije, decentralizacije in subsidiarnosti in s katero mora biti usklajena nacionalna zakonodaja o lokalni samoupravi. Z vidika tako opredeljenega položaja občin je mogoče zastopati stališče, da občina lahko predpiše obveznost investitorja, da si v poenostavljenem postopku za pomožne objekte, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje, mora pridobiti celo soglasje občine, četudi takšna možnost ni izrecno predvidena v zakonodaji. Od tega stališča sem bil pripravljen odstopiti v primeru, če bi se Ustavno sodišče odločilo za razveljavitev z odložnim rokom. Zlasti načelo subsidiarnosti<sup>1</sup> terja, da se v razmerjih med zakonodajo in predpisi lokalnih skupnosti ne uveljavljajo enako restriktivna in stroga merila, kot to velja za razmerje med zakoni in tistimi podzakonskimi akti, ki jih sprejemajo organi državne uprave.

Ustavno sodišče je žal zamudilo priložnost, da bi z razveljavitvijo z odložnim rokom vsaj na simbolni ravni pokazalo, da spoštuje in upošteva avtonomijo občin in ustavni položaj lokalne samouprave.

3. Priznati velja, da je z občinskim odlokom o pomožnih objektih predpisano soglasje občine zahtevna obveznost za investitorje, ki ne morejo prigrasiti gradnje pomožnega objekta, če pred tem ne dobijo tega soglasja. Argument za njegovo razveljavitev, da namreč takšno soglasje ni predvideno v nobenem zakonu je sicer šibak in podcenjujoč do predpisov lokalnih skupnosti iz razlogov, navedenih v prejšnji točki tega ločenega mnenja.

Priznati pa velja, da bi lahko občina s tem, ko bi odklonila soglasje, trajno onemogočila gradnjo pomožnega objekta in s tem preveč otežila postopek za gradnjo tistih objektov, za katere ni potrebno lokacijsko dovoljenje. Nikakor pa ti argumenti niso uporabni za razveljavitev obveznosti investitorja, da mora pridobiti mnenje občine. Mnenje občine je mogoče obravnavati kot minimalno pravico lokalne skupnosti, da o priglasi gradnji pomožnega objekta lahko pove svoje mnenje. Kolikor občina nima niti te minimalne možnosti v upravnem postopku prigrasitve del izraziti svojega mnenja oziroma pomislekov v zvezi s priglasi gradnjo pomožnega objekta, se bo težko odločila, da kateri koli objekt uvrsti med pomožne objekte. Razveljavitev takšne naravne in logične možnosti občine, da se opredeli do priglasi gradnje, z utemeljitvijo, da je zakon ne določa, pomeni reducirati pomen in vlogo lokalne samouprave v nasprotju z ustavnim načelom o tem, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava in njeno avtonomijo na podlagi določb Ustave in Evropske listine lokalne samouprave. Zato menim, da je napačna odločitev Ustavnega sodišča, da je obenem s soglasjem razveljavilo tudi obvezo investitorja, da si pridobi mnenje občine, ki ne more biti v ničemer ustavnopravno sporno.

dr. Ciril Ribičič

Opomba:

<sup>1</sup>Načelo subsidiarnosti je najpomembnejše načelo Evropske listine lokalne samouprave, ki od začetka 1997. leta velja v Sloveniji in ima v skladu z Ustavo (2. odstavek 153. člena) položaj ratificirane mednarodne pogodbe, s katero morajo biti skladni zakoni. Načelo subsidiarnosti daje prednost

temeljem družbe pred državnimi vrhovi. To načelo je v neposredni zvezi z avtonomijo lokalnih skupnosti, z omejevanjem posegov v njihove pristojnosti, z decentralizacijo oblasti in zagotovitvijo finančne samostojnosti lokalne samouprave. Po načelu subsidiarnosti se javne zadeve opravljajo čim bližje ljudem in njihovim lokalnim skupnostim. V 4. členu Evropske listine lokalne samouprave je izrecno zapisano bistvo načela subsidiarnosti, ki se glasi, naj javne zadeve po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Zato mora biti opravljanje javnih nalog na višjih ravneh posebej utemeljeno, na primer z obsegom, naravo zadeve in s tem, da se zagotovi njeno učinkovito in gospodarno izvajanje. Evropska listina skuša preprečiti neupravičen poseg višjih oblasti na lokalno raven, bodisi da gre za državno oblast ali za širšo, regionalno ali pokrajinsko samoupravo. Pri tem omenja tudi temeljni motiv takšne razmejitve pristojnosti; ta je v prilagajanju izvajanja javnih zadev lokalnim razmeram.

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

občinski predpis

**Vlagatelj:**

Iztok Prosenec, Kranj

**Datum vloge:**

22. 4. 1999

**Datum odločitve:**

10. 5. 2001

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

razveljavitev ali odprava

**Objava:**

Uradni list RS, št. 43/2001 in OdlUS X, 86

**Dokument:**

US20771