

**Opravična št.:**

U-I-260/02

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2005:U.I.260.02

Akt:

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Jesenice za Občino Kranjska Gora (Uradni list RS, št. 99/01)

Izrek:

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Jesenice za Občino Kranjska Gora (Uradni list RS, št. 99/01) se v neusklajenem delu, ugotovljenem s sklepom Vlade št. 350-00/2001-49 z dne 13. 12. 2001, razveljavi.

Evidenčni stavek:

V planskem aktu lokalne skupnosti se po določbah 6. člena Zakona o urejanju prostora izjemoma lahko določi, da se najboljša kmetijska zemljišča namenijo za nekmetijsko rabo, če ni mogoče uporabiti drugih kmetijskih zemljišč ali gozdov in gre za taksativno naštete primere njihove rabe, česar Občina v obravnavanem primeru ne navaja.

Zgolj na podlagi mnenja svoje strokovne službe za kmetijstvo o kvaliteti zemljišč in možnosti intenzivne kmetijske rabe Občina ni mogla spremeniti kategorije kmetijskih zemljišč v skladu s 3. členom Zakona o kmetijskih zemljiščih.

V neskladju s 24. členom Zakona o urejanju prostora in drugih posegih v prostor je občinski prostorski plan, ker občina v kartografskih prilogah ni prikazala trase primestne železnice.

Prostorski plan je v neskladju z določbami 3. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih in 6. člena Zakona o urejanju prostora spremenil kategorijo oziroma namembnost najboljših kmetijskih zemljišč, zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo.

Geslo:

1.5.51.1.17.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Podzakonskega predpisa.

3.13 - Splošna načela - Zakonitost.

5.5.52 - Temeljne pravice - Kolektivne pravice - Varstvo zemljišč (71).

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 71, Ustava [URS]

Člen 45.3, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:**Dokument v PDF obliki:**

Polno besedilo:

U-I-260/02-17

17. 2. 2005

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Vlade, na seji dne 17. februarja 2005

odločilo:

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Jesenice za Občino Kranjska Gora (Uradni list RS, št. 99/01) se v neusklajenem delu, ugotovljenem s sklepom Vlade št. 350-00/2001-49 z dne 13. 12. 2001, razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Vlada izpodbija Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Jesenice za Občino Kranjska gora (v nadaljevanju Prostorski plan). Po 49. in 50. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in nasl. - v nadaljevanju ZUreP) je treba za osnutek prostorskega plana občine pred dokončnim sprejemom pridobiti ugotovitev Vlade o njegovi usklajenosti z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin dolgoročnega plana države in z rešitvami v srednjeročnem planu države. Občine so dolžne osnutke svojih planskih aktov predložiti Vladi, ta pa mora o morebitnih neusklajenostih obvestiti občinski svet najpozneje v 45 dneh in mu naložiti odpravo ugotovljenih neskladij. Predlagateljica navaja, da je Občina izpodbijani prostorski plan sprejela še pred iztekom 45-dnevnega zakonskega roka za pridobitev sklepa Vlade o njegovi usklajenosti, zato je ta v neskladju s 153. členom Ustave in s citiranima določbama ZUreP. Vlada naj bi o usklajenosti osnutka Prostorskega plana odločala pravočasno. To, da je Občina morebiti prejela sklep Vlade o njegovi neusklajenosti z zamudo, naj je ne bi odvezovalo, da ga upošteva. Občina ni upoštevala niti naknadnega opozorila Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju Ministrstvo) o uskladitvi Prostorskega plana s sklepom Vlade. V odločbi št. U-I-281/00 z dne 18. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 39/02 in OdlUS XI, 65) naj bi že Ustavno sodišče ugotovilo, da so nosilci planiranja v veliki meri svobodni, vendar hkrati vezani na Ustavo in zakone. Vlada izčrpno navaja številne razloge za neusklajenost in nezakonitost posameznih predlogov Občine za spremembo in dopolnitev osnutka Prostorskega plana in s tem dokazuje tudi njegovo vsebinsko neskladje s številnimi predpisi, zlasti še s področja varovanja kmetijskih zemljišč, ohranjanja narave ter naravne in kulturne dediščine.

2. V odgovoru na zahtevo Občina navaja, da je izpodbijani akt sprejela v skladu z 49. in s 50. členom ZUreP. Občina naj bi po svojem pooblaščenju z dopisom št. 12/206-76/01 dne 7. 9. 2001 zaprosila Ministrstvo za izdajo sklepa o usklajenosti Plana. Ker naj v zakonskem roku ne bi prejela sklepa Vlade, je v skladu z obrazložitvijo Ustavnega sodišča (odločba št. U-I-3/97 z dne 16. 4. 1998, Uradni list RS,

št. 35/98 in OdlUS VII, 73) izpodbijani predpis sprejela. Vlada naj bi šele 13. 12. 2001 sprejela sklep, s katerim je ugotovila neusklajenost Plana s planskimi akti države, kar pomeni, da naj bi Občina ta sklep prejela po poteku 45-dnevnega roka, določenega z ZUreP. Občina navaja, da je pri spreminjanju rabe kmetijskih zemljišč upoštevala 8. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 59/96 in nasl. - v nadaljevanju ZKZ), ki določa, da se tudi najboljše kmetijska zemljišča namenijo za gradnjo, če ni na razpolago ustreznih stavbnih zemljišč ali manjvrednih kmetijskih in gozdnih zemljišč. Občina meni, da ugotovljena neusklajenost Prostorskega plana s prostorskimi akti države še ne pomeni nezakonnosti, ampak samo neusklajenost, ki se da uskladiti ali tudi ne.

B.

3. Prostorski plan je bil pripravljen in sprejet po določbah Zakona o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Uradni list RS, št. 48/90 in nasl. - v nadaljevanju ZPUP) in na podlagi določb ZUreP, ki so med postopkom za oceno ustavnosti in zakonitosti prenehale veljati na podlagi 179. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 - v nadaljevanju ZUreP-1). Prehodna določba prvega odstavka 171. člena ZUreP-1 podaljšuje veljavnost obstoječih prostorskih aktov še tri leta po uveljavitvi Odloka o strategiji Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04 - OdSPRS), zato Prostorski plan velja še do 20. 7. 2007.

4. V zadnjem poglavju ZUreP je predpisan poseben postopek usklajevanja dolgoročnih in srednjeročnih prostorskih planov ter so določene obveznosti nosilcev planiranja (lokalnih skupnosti in države) v tem postopku z namenom, da se državni in občinski interesi v prostoru uskladijo. Po določbah 49. in 50. člena ZUreP je tako treba za osnutek prostorskega plana občine pred dokončnim sprejemom pridobiti ugotovitev Vlade o njegovi usklajenosti z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin dolgoročnega plana države in z rešitvami v srednjeročnem planu države. Občine so dolžne osnutke svojih planskih aktov predložiti Vladi, ta pa mora o morebitnih neusklajenostih obvestiti občinski svet najpozneje v 45 dneh in mu naložiti odpravo ugotovljenih neskladij. Če občina sprejme neusklajen planski akt, mora Vlada o tem obvestiti Državni zbor in mu predlagati, naj se opredeli do ugotovljenih neskladij. Do sprejetja stališča v Državnem zboru neusklajene sestavine dolgoročnega plana občine ne morejo biti izhodišče za pripravo srednjeročnega plana občine oziroma občina ne more izvajati neusklajenih delov srednjeročnega plana občine. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02 in OdlUS XI, 23) odločilo, da so navedene določbe ZUreP postale zaradi sprememb na področju lokalne samouprave pomanjkljive, zato v praksi ni mogoče zagotoviti njihovega izvajanja. V Zakonu namreč nista urejeni vprašanja, kaj velja v primeru, če Vlada v predvidenem roku ne obvesti občine o ugotovljenih nepravilnostih oziroma če jo obvesti po preteku tega roka, in kakšne ukrepe lahko sprejme Državni zbor v okviru "opredelitev do ugotovljenih neskladij". Ustavno sodišče je že večkrat obravnavalo občinske planske akte, pri sprejemanju katerih ni bila upoštevana zakonska obveznost usklajevanja z državnimi planskimi akti. Če je Ustavno sodišče ugotovilo navedeno neskladnost, je takšen občinski planski akt odpravilo oziroma razveljavilo (odločba št. U-I-95/93 z dne 5. 5. 1994, Uradni list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 43 in odločba št. U-I-261/98 z dne 9. 11. 2000, Uradni list RS, št. 111/2000 in OdlUS IX, 256). Predloge za presojo takšnih občinskih aktov je največkrat vlagala Vlada, ki pa sama ni poskrbela za izvedbo postopka po ZUreP (obvestilo Državnemu zboru). V dosedanji praksi namreč ni poznan primer, da bi se Vlada ob ugotovitvi neskladnosti občinskega planskega akta najprej obrnila na Državni zbor. Vlada je vlagala zahteve za presojo takšnih občinskih aktov tudi v primerih, ko je sama prekoračila 45-dnevni rok za obvestilo občine o ugotovljenih neskladnostih.

5. Tudi v obravnavanem primeru gre za to. Iz obsežne dokumentacije v spisu izhaja, da je Vlada sprejela sklep o ugotovitvi neusklajenosti dne 13. 12. 2001. Ker ji je bila vloga za izdajo sklepa

predložena že 10. 9. 2001, je Vlada prekoračila najdaljši 45-dnevni zakonski rok, ki ga določata 49. in 50. člen ZUreP. Občina je prejela sklep Vlade o ugotovitvi neusklajenosti po preteku zakonskega roka.

6. V tem primeru gre očitno za neusklajene interese države in lokalne skupnosti v prostoru, h katerim sta prispevala tako Vlada z zamudo zakonskega roka kot Občina, ki njenega obvestila, ki ga je prejela sicer po sprejemu izpodbijanega akta, ni želela upoštevati. Ne glede na to, da ZUreP v 49. in 50. členu za takšne primere predvideva, da Vlada o tem obvesti Državni zbor in mu predlaga, naj zavzame stališča do ugotovljenih neskladij, Vlada pa tega v obravnavanem primeru ni storila, je Ustavno sodišče opravilo presojo izpodbijanih občinskih aktov. Vlada ima namreč za vložitev takšne zahteve pooblastilo (pristojni minister pa dolžnost ji to predlagati) v tretjem odstavku 64. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in nasl. – ZDU-1), če pristojni minister predhodno opozori na neskladnost občino, ki je sprejela sporen akt (enaka določba je bila tudi v prej veljavnem 57. členu Zakona o upravi). Ta pogoj pa je v obravnavani zadevi izpolnjen.

7. Prostor je zaradi hitrega gospodarskega razvoja in naraščanja števila prebivalcev na nekaterih območjih vse bolj omejen dejavnik pri zadovoljevanju zasebnih in javnih potreb. Zato je treba skrbno načrtovati njegovo namensko in smotrno izrabo. Pri tem prostorski plani predstavljajo temelj in usmeritev bodoče izrabe prostora. Navedeno še zlasti velja za območja v prostoru, na katerih se načrtujejo spremembe rabe posamezne kategorije zemljišč. Prostorsko planiranje, katerega nosilci so državni organi in organi lokalnih skupnosti, je področje, ki povezuje lastninskopravne režime različnih kategorij zemljišč: kmetijskih, gozdnih, stavbnih in vodnih. Tem temeljnim kategorijam zemljišč lahko dodamo še posebne pravne režime, kot so režim kulturnih spomenikov, naravnih znamenitosti, grajenega javnega dobra itd. Prostorski plan z načrtovanjem namenske rabe na posameznih območjih načrtuje tudi pravni režim te ali one kategorije zemljišč. Nosilec planiranja je v veliki meri pri planskih odločitvah svoboden, zlasti pri planiranju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, planiranju infrastrukture itd., hkrati pa je vezan na Ustavo in zakone. V tem smislu občina po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. in nasl. – v nadaljevanju ZLS) samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja tudi nalogo načrtovanja prostorskega razvoja.

8. Vlada v zahtevi očita, da so posegi št. 7, 8, 13, 18, 19, 32, 40, 57, 63, 68, 74, 86 in 92 v neskladju predvsem z določbo 8. člena ZKZ, ker gre za spremembo namembnosti najboljših kmetijskih zemljišč. Med postopkom za oceno ustavnosti in zakonitosti je na podlagi 185. člena ZUreP-1 prenehal veljati 8. člen ZKZ, ki je taksativno določal dopustne posege na teh zemljiščih. Smiselno enaka določba je v 6. členu ZUreP-1, zato je Ustavno sodišče presojalo, ali so predvideni posegi v skladu s to določbo.

9. Po 2. členu ZKZ se kmetijska zemljišča na podlagi njihovih naravnih lastnosti, lege, oblike in velikosti parcel delijo na: najboljša kmetijska zemljišča, to so zemljišča, ki so najprimernejša za kmetijsko obdelavo, in druga kmetijska zemljišča, ki so manj primerna za kmetijsko obdelavo. Kmetijska zemljišča uživajo po drugem odstavku 71. člena Ustave posebno varstvo. Na podlagi 3. člena ZKZ je določitev zemljišč, primernih za kmetijsko pridelavo, možna le v planskih aktih države in lokalnih skupnosti v skladu z zakonom. Kmetijska zemljišča se v planskih aktih države in lokalnih skupnosti na podlagi kategorizacije določijo po območjih kot najboljša in druga kmetijska zemljišča ter vodijo v posebni evidenci, povezani z bazo podatkov zemljiškega katastra. Strokovna merila so obvezna strokovna podlaga za določitev zemljišč v kategorije glede na možnost njihove rabe za kmetijsko proizvodnjo, upoštevajoč njihovo sedanjo rabo in njihove naravne danosti. Po prvem odstavku 9. člena ZKZ se zaradi določanja kmetijskih zemljišč v planskih aktih države in lokalnih skupnosti kot uradna evidenca vodijo podatki o kategorijah kmetijskih zemljišč, tudi o najboljših in

drugih kmetijskih zemljiščih.

10. Po 9. členu ZKZ so obravnavana zemljišča kategorizirana kot najboljša kmetijska zemljišča. Po tretjem odstavku 5. člena ZUreP-1 je širitev naselja dopustna, če ni mogoče zagotoviti smotrnega razvoja in skladnosti urbanih kvalitet, da se izkoristijo proste in nezadostno izkoriščene površine ter s prenovo in sanacijo degradiranih območij v naseljih, pri čemer je potrebno, ob upoštevanju urbanističnih in tehnoloških značilnosti predvidenih prostorskih ureditev, širitev praviloma usmerjati na zemljišča, ki so z vidika trajnostne rabe naravnih dobrin ter ohranjanja narave in kulturne dediščine manj pomembna. Pogoje za spremembo namembnosti teh zemljišč kot izjemo predvideva prvi odstavek 6. člena ZUreP-1. Po drugem odstavku te določbe se najboljša kmetijska zemljišča lahko izjemoma, če ni mogoče uporabiti zemljišč, ki so manj primerna za kmetijsko proizvodnjo oziroma gozdov, namenijo za nekmetijsko rabo, če gre za taksativno naštete primere. V tem primeru se zemljišča za gradnjo objektov praviloma določijo na osnovi ovrednotenih variantnih predlogov glede na njihov funkcionalni, varstveni in ekonomski vidik ter glede na njihovo sprejemljivost v lokalnem okolju. V planskem aktu lokalne skupnosti se po drugem odstavku citirane določbe izjemoma lahko določi, da se najboljša kmetijska zemljišča namenijo za nekmetijsko rabo, če ni mogoče uporabiti drugih kmetijskih zemljišč ali gozdov in gre za taksativno naštete primere njihove rabe, ki pa jih Občina v obravnavanem primeru niti ne navaja.

11. Zgoraj navedeno pomeni, da Občina zgolj na podlagi mnenja svoje strokovne službe za kmetijstvo o kvaliteti zemljišč in možnosti intenzivne kmetijske rabe ni mogla spremeniti kategorije kmetijskih zemljišč v skladu s 3. členom ZKZ. Občina je v odgovoru sicer pojasnila, da je občinska strokovna služba za kmetijstvo sodelovala pri pripravi izpodbijanega akta in glede na to, da najbolje pozna lokalne razmere, se je tudi zavestno in strokovno odločila za varovanje najboljših kmetijskih zemljišč ter namenila gradnji le "vrtove in ostanke travnikov med stavbami". Vendar Občina ni pojasnila, ali je ovrednotila predvidene posege glede na funkcionalni, varstveni in ekonomski vidik ter glede na njihovo sprejemljivost v lokalnem okolju, kar je pogoj za spremembo namembnosti najboljših kmetijskih zemljišč. Zatrjevanje Občine, da gre le za posege na vrtovih in travnikih med stavbami, je v nasprotju s predloženim gradivom, iz katerega izhaja, da posamezna nova urejevalna območja dosegajo površino 18.000 m².

12. Glede koridorja primestne železnice Vlada očita, da Občina nima usklajene kartografske dokumentacije s tekstualnim delom Prostorskega plana. Ta očitek izhaja tudi iz mnenja Direkcije za železniški promet št. 270-26/2001 P4-0507 z dne 27. 9. 2001. Po določbi prvega odstavka 24. člena Zakona o urejanju prostora in drugih posegih v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84 in nasl. - v nadaljevanju ZUN), ki se na podlagi 2. člena ZPUP uporablja tudi za prostorske sestavine dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin, je kartografska dokumentacija sestavni del Prostorskega plana. Ker Občina v kartografskih prilogah ni prikazala trase primestne železnice, je Prostorski plan v izpodbijanem delu v neskladju s 24. členom ZUN.

13. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Prostorski plan v neskladju z določbami 3. člena ZKZ in 6. člena ZUreP-1 spremenil kategorijo oziroma namembnost najboljših kmetijskih zemljišč, zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo. Predlagateljica je sicer predlagala odpravo izpodbijanih določb Prostorskega plana, vendar po drugem odstavku 45. člena ZUstS Ustavno sodišče odpravi nezakonit predpis, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi nezakonitosti. V navedenem primeru škodljive posledice niso nastale. Iz dopisa št. 033-7/2004 z dne 7. 12. 2004 Upravne enote Jesenice izhaja, da ni bilo izdano nobeno dovoljenje za gradnjo na spornih parcelah. Ustavno sodišče je zato izpodbijani del Prostorskega plana razveljavilo.

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, mag. Marija Krisper Kramberger, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Ribičič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

U-I-260/02
23. 2. 2005

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča

1. Glasoval sem za Odločbo Ustavnega sodišča, s katero je razveljavilo Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Jesenice za Občino Kranjska Gora, in sicer v tistem delu, za katerega je ugotovilo, da ni usklajen s sklepom Vlade Republike Slovenije. Za takšno odločitev sem glasoval zato, ker gre za pomembne in dalekosežne, v večini primerov nepopravljive posege v prostor in za varstvo kakovostnih kmetijskih zemljišč. Vlada je namreč uspela v svoji Zahtevi za oceno ustavnosti in zakonitosti v zadostni meri utemeljiti, da Odlok oz. nekateri v njem določeni posegi v prostor ne zagotavljajo posebnega varstva, ki ga morajo uživati najboljše kmetijska zemljišča. V tem ločenem mnenju pojasnujem, da je bil po mojem mnenju sporni Odlok sprejet po zakonitem postopku in mu ni mogoče očitati, da v postopku njegovega sprejemanja niso bile upoštevane pripombe Vlade Republike Slovenije. Za delno razveljavitev tega Odloka torej nisem glasoval zato, ker bi Občina kršila predpisan način sprejemanja Odloka, temveč zato, ker iz argumentov, ki jih je naknadno (po sprejemu Odloka) predložila Vlada v svoji Zahtevi za oceno ustavnosti in zakonitosti, izhaja utemeljen dvom glede zakonitosti posegov v prostor, predpisanih s tem Odlokom.

2. Vlada v svoji Zahtevi očita Občini Kranjska Gora, da je odlok "sprejela pred iztekom 45-dnevnega zakonskega roka" in da zato "ni bil sprejet v skladu z Ustavo Republike Slovenije in zakoni". Očitek o preuranjenem sprejemu tega Odloka je povsem neutemeljen. Do sprejema Odloka (ne da bi bilo upoštevano negativno mnenje Vlade) ni prišlo po krivdi Občine, temveč zaradi tega, ker je Vlada zamudila z zakonom predpisani 45-dnevni rok. Po mojem mnenju ni obstajal noben formalni zadržek, zaradi katerega Občina ne bi smela sprejeti spornega Odloka. Po ustaljeni ustavnosodni presoji (prim. Odločbo v zadevi št. U-I-95/93 in Odločbo v zadevi št. U-I-261/98) je Vlada dolžna v 45 dneh posredovati občini mnenje o usklajenosti njenega akta z obveznimi izhodišči iz prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Republike Slovenije. Vlada tega ni storila (pravočasno). Kadar Vlada v 45 dneh ne posreduje negativnega mnenja, in v konkretnem primeru ga ni, lahko Občina po izrecnem stališču Ustavnega sodišča domneva, da je akt usklajen in dokončno sprejme predpis, katerega predlog je v mnenje poslala Vladi.

3. Sporna vprašanja glede tega, v katerih primerih, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji so občine dolžne upoštevati negativno mnenje Vlade, je Ustavno sodišče že večkrat presojalo. Ustavno sodišče se je že v več primerih ukvarjalo z vprašanjem, kako je dolžna ravnati občina v primeru, če Vlada svoje obveznosti ne izpolni pravočasno. Zavzelo je stališče, da občina spornega predpisa ne sme

sprejeti pred potekom 45-dnevnega roka in da ga tudi ne sme sprejeti, če je dobila negativno mnenje Vlade po preteku tega roka, v primeru da takrat sporni občinski predpis še ni bil sprejet. V Odločbi št. U-I-281/00 iz leta 2002 je Ustavno sodišče ugotovilo, da so bili člani Občinskega sveta Občine Izola pred odločanjem o sprejemu Odloka o prostorskih sestavinah "seznanjeni z negativnim mnenjem Vlade k predlogu izpodbijanega akta, vendar ga pri odločanju niso upoštevali". Zato je Ustavno sodišče Odlok razveljavilo. Obravnavani primer je drugačen, saj tokrat negativno mnenje Vlade ni bilo posredovano Občini pred odločanjem o končnem sprejemanju Odloka.

4. Upoštevati moramo še eno od odločitev Ustavnega sodišča: Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-3/97 iz leta 1998 odločilo, da Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih, ki ga je sprejela Občina Kranjska Gora leta 1996, ni v neskladju z Ustavo, čeprav je bil sprejet, ne da bi občina prej pridobila mnenje Vlade. Ustavno sodišče je v 12. točki obrazložitve te Odločbe poudarilo, da Občina v tem primeru ni ravnala nezakonito: Iz Zakona o urejanju prostora (ZUreP) "jasno izhaja, da občina v primeru, da v 45 dneh ne prejme odgovora o neusklajenosti, lahko domneva, da neusklajenosti z državnimi planskimi akti ni ter nadaljuje s postopkom sprejemanja planskega akta. Občina Kranjska Gora je storila prav to: Svoj planski akt je sprejela po preteku (res, da v le nekaj dni) roka iz 49. in 50. člena ZUreP. S tem torej ni prekršila teh postopkovnih določb ZUreP." Kakor koli je to neverjetno, je Vlada Republike Slovenije po nekaj letih v obravnavani zadevi, ki se nanaša na Odlok iste Občine, ponovno zamudila 45-dnevni rok za izdajo svojega mnenja. Občina je skušala preprečiti, da bi se takšna situacija ponovila in je v dopisu z dne 7. 9. 2001 izrecno opozorila Vlado na navedeno stališče Ustavnega sodišča: "Prosim vas, da nam mnenje o usklajenosti (sklep vlade) posredujete čim prej, najkasneje pa v 45 dneh. Če do tega roka ne bomo prejeli vašega mnenja, bomo smatrali, da soglašate s predloženim dopolnjenim osnutkom in predložili občini akt v sprejem."

5. Kljub vsemu navedenemu zatrjuje Vlada v obravnavanem primeru, da sporni odlok Občina ni sprejela v skladu z Ustavo Republike Slovenije in zakoni. Po mnenju Vlade naj bi Občina Odlok sprejela pred iztekom 45-dnevnega zakonskega roka, v katerem je dolžna čakati na mnenje Vlade. Takšno zatrjevanje Vlade nima podlage v dejstvih. Res je sicer, da je bila Občina 29. 10. 2001 pozvana na dopolnitev svoje vloge, ki jo je dopolnila že naslednjega dne. Toda res je tudi, da je bila zahteva za dopolnitev, ki jo je (po telefonu) opravilo ministrstvo v imenu Vlade, dana šele po preteku 45-dnevnega roka, v katerem bi Vlada morala podati svoje mnenje. Iz tega izhaja, da je zamuda nastala po izključni krivdi Vlade, medtem ko je Občina ravnala skladno z ZUreP. Zato Občina ni bila dolžna čakati na mnenje Vlade in je na zakonit način (19 dni po preteku 45-dnevnega roka) sprejela sporni Odlok.

6. Opozoriti velja še na to, da je Vlada dolžna (49. in 50. člen ZUreP) takrat, kadar ugotovi neusklajenost sprejetega občinskega predpisa, ki je v nasprotju z njenim mnenjem, obvestiti o tem Državni zbor. Vlada tega v obravnavanem in drugih podobnih primerih ni storila, temveč se je neposredno obrnila na Ustavno sodišče z zahtevo za razveljavitev spornega občinskega predpisa.

7. Iz odločbe Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru izhaja, da je bil Odlok sprejet po zakonitem postopku, razveljavljen pa je bil na podlagi naknadne Zahteve Vlade za presojo ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem po poprejšnjem opozorilu Občine o neusklajenosti Odloka. Pristojnost za izpodbijanje občinskih aktov ima Vlada po 57. členu Zakona o upravi.

8. Postavlja se vprašanje, ali se ne bi moglo Ustavno sodišče postaviti na stališče, da Vlada ne more vložiti takšne zahteve v primeru, če ni popreje izkoristila z zakonom predpisane možnosti (in dolžnosti), da v 45-dnevnem roku posreduje občini svoje (negativno) mnenje v primeru neusklajenosti občinskega predpisa s planskimi akti na državni ravni. Ustavno sodišče je na primer v Odločbi št. U-I-257/03 v letu 2004 odločilo, da tretjina poslancev ne more izpodbijati ustavnosti odloka (o razpisu

referenduma), če tega popreje ni storil Državni zbor v predpisanem roku (t. 10 obrazložitve). Takšno strogo stališče do kvalificiranih predlagateljev zahteve (tretjina poslancev) je bilo utemeljeno v primeru, v katerem je kratek rok za izpodbijanje ustavnosti odloka motiviran s tem, da Državni zbor in/ali tretjina poslancev ne smejo zavlačevati razpisa referenduma. V obravnavanem primeru bi bilo takšno stališče do Vlade preveč strogo, zato sem podprl obravnavanje Zahteve Vlade in odločitev o razveljavitvi Odloka. Za tako odločitev nisem glasoval, ker bi menil, da je treba na ta način "pokrivati" nezakonito in neažurno delovanje Vlade, ki ogroža učinkovito poslovanje občin, temveč samo zato, ker Vlada potem, ko je na to opozorila Občino, s potrebno stopnjo verjetnosti izkazuje vprašljivost posegov v prostor, od katerih so lahko najbolj sporne spremembe namembnosti najbolj kakovostnih kmetijskih zemljišč.

dr. Ciril Ribičič

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

občinski predpis

Vlagatelj:

Vlada RS

Datum vloge:

21. 6. 2002

Datum odločitve:

17. 2. 2005

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 25/2005 in OdlUS XIV, 7

Dokument:

US24416