

**Opravična št.:**

U-I-121/19

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2019:U.I.121.19

Akt:

Uredba o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobave in Dravskega polja (Uradni list RS, št. 24/07, 32/11, 22/13 in 79/15), 4. tč. 3. odst. 14. čl. in 4. odst. 15. čl.

Sklep Vlade o pripravi državnega prostorskega načrta za Letališče Edvarda Rusjana Maribor št. 35000-17/2017/4 z dne 16. 11. 2017

Izrek:

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti 4. točke tretjega odstavka 14. člena in četrtega odstavka 15. člena Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobave in Dravskega polja (Uradni list RS, št. 24/07, 32/11, 22/13 in 79/15) se zavrže.

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa Vlade o pripravi državnega prostorskega načrta za Letališče Edvarda Rusjana Maribor št. 35000-17/2017/4 z dne 16. 11. 2017 se zavrže.

Evidenčni stavek:

Ustavno sodišče zavrže zahtevo, če predlagatelj ne izkaže posega v ustavni položaj in ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. V postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa Ustavno sodišče ni pristojno za presojo akta, ki po svoji pravni naravi ni predpis.

Geslo:

1.5.51.1.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve - Neupravičeni predlagatelj.

1.4.51.3 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Položaj predlagatelja.

1.2.51.3.5 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Predlagatelj - Predstavniški organi lokalne skupnosti.

1.5.51.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve.

1.5.51.1.27.9 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Nepristojnost za presojo - Akta, ki ni mednarodna pogodba/zakon/predpis.

Pravna podlaga:

Člen 25.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:**Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-121-19.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-121/19-7

13. 6. 2019

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Občinskega sveta Občine Starše, ki ga zastopa Simona Marko, odvetnica v Mariboru, na seji 13. junija 2019

sklenilo:

1. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti 4. točke tretjega odstavka 14. člena in četrtega odstavka 15. člena Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobrove in Dravskega polja (Uradni list RS, št. 24/07, 32/11, 22/13 in 79/15) se zavrže.

2. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa Vlade o pripravi državnega prostorskega načrta za Letališče Edvarda Rusjana Maribor št. 35000-17/2017/4 z dne 16. 11. 2017 se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Občinski svet Občine Starše (v nadaljevanju predlagatelj) je po županu vložil zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti v 1. točki izreka navedenih določb Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobrove in Dravskega polja (v nadaljevanju Uredba), ker meni, da posegata v ustavni položaj oziroma pravice občine kot lokalne skupnosti. Navaja, da iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13) in št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17) izhaja stališče, po katerem za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti državnega prostorskega akta zadošča že, da ta posega v eno od izvirnih pristojnosti občine. Predlagatelj meni, da je ta okoliščina podana tudi v obravnavanem primeru. Sklicujoč se na 4. člen Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15 – v nadaljevanju ZV-1) navaja, da je upravljanje z vodami in vodnimi viri sicer v pristojnosti države, vendar ta s predpisi, ki urejajo to področje, posega tudi na področje načrtovanja prostorskega razvoja, skrbi za varstvo vodnih virov in dejavnosti varstva okolja, ki so po drugem odstavku 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS) in 140. členu Ustave izvirne naloge občine. Tak predpis naj bi bila tudi Uredba,

ki ureja varstvo vodnega vira na vodovarstvenem območju, ki sega tudi na območje občine. Ker je občina po 70.a členu Ustave dolžna zagotavljati oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev, izpodbijana 4. točka tretjega odstavka 14. člena in četrti odstavek 15. člena Uredbe pa naj bi na območju Letališča Edvarda Rusjana Maribor (v nadaljevanju Letališče Maribor), ki leži na z Uredbo določenem ožjem vodovarstvenem območju, omogočali gradnjo, ki bi lahko ogrozila varnost vodnih virov, naj občina te svoje naloge ne bi mogla opravljati. Predlagatelj meni, da z izpodbijanima določbama dovoljena gradnja letališke infrastrukture omogoča poseg v vodni vir in njegovo obremenitev na način, da obstaja nevarnost njegovega onesnaženja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost vode. Zato zatrjuje, da je Uredba v izpodbijanih delih v neskladju s 74. členom ZV-1. Ker naj bi 69. člen ZV-1 na ožjem vodovarstvenem območju prepovedoval gradnjo objektov in naprav, za katero je treba pridobiti okoljevarstveno soglasje skladno s predpisi na področju varstva okolja, izpodbijani določbi Uredbe pa naj bi tako gradnjo dovoljevali, naj bi bili ti določbi v neskladju tudi z 69. členom ZV-1, zaradi vsega navedenega pa tudi v neskladju s 70., 70.a, 71. in 72. členom Ustave. Predlagatelj navaja, da na podlagi izpodbijanih določb Uredbe že teče postopek priprave in sprejetja državnega prostorskega načrta za Letališče Maribor (v nadaljevanju DPN za Letališče Maribor). Ker naj bi bil ta postopek že v zaključni fazi, načrtovani poseg pa naj bi pomenil neposredno nevarnost za zdravje in varnost občanov, naj bi občini, kot nosilcu dolžnosti zagotavljanja zdravega in varnega življenjskega okolja, zaradi izvrševanja izpodbijanih določb Uredbe lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Zato Ustavnemu sodišču predlaga, naj do končne odločitve o zahtevi zadrži izvrševanje izpodbijanih določb Uredbe. Predlagatelj izpodbija tudi v 2. točki izreka navedeni sklep Vlade, ker naj bi bil v neskladju s 4. členom Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12 – v nadaljevanju ZUPUDPP), temeljnimi načeli Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – v nadaljevanju ZVO-1) ter 70.a, 71. in 72. členom Ustave. Predlagatelj je zahtevo dopolnil z vlogo z dne 13. 6. 2019, v kateri dodatno utemeljuje zatrjevano neskladje izpodbijanih določb Uredbe z 69. členom ZV-1 in Ustavo.

B.

2. Skladno z deveto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Zahtevo je po pooblaščenki vložil župan na podlagi pooblastila Občinskega sveta Občine Starše. Predlagatelj sicer navaja, da zahtevo vlaga tudi na podlagi 91. člena ZLS,^[1] vendar je Ustavno sodišče glede na to, da je zahtevo vložil predstavniški organ občine, štelo, da je vložena po upravičenem predlagatelju iz devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

3. Na podlagi navedene določbe ZUstS mora predlagatelj izkazati, da predpis, ki ga izpodbija z zahtevo, posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Če ta procesni pogoj ni izpolnjen, Ustavno sodišče ne more nadaljevati postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti, temveč zahtevo na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS zavrže.

4. Predlagatelj zatrjuje, da 4. točka tretjega odstavka 14. člena in četrti odstavek 15. člena Uredbe, ki na območju Letališča Maribor dovoljujeta izgradnjo nove in posodobitev obstoječe

letališke infrastrukture, posegata v ustavni položaj oziroma v ustavne pravice občine, ker ji onemogočata izvrševanje izvirnih nalog oziroma pristojnosti, določenih v 70.a in 140. členu Ustave.

5. Po drugem odstavku 70.a člena Ustave so vodni viri javno dobro v upravljanju države. Ta zagotavlja oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev neposredno in neprofitno preko samoupravnih lokalnih skupnosti (četrti odstavek 70.a člena Ustave). Skladno s prvim odstavkom 140. člena Ustave je občina pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo njene prebivalce. Med te zadeve spada tudi zagotavljanje oskrbe prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev, ki jo občina na svojem območju izvaja preko gospodarske javne službe oskrbe z vodo, skladno s 149. členom ZVO-1. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-164/14, na katero se sklicuje tudi predlagatelj, navedlo, da je varstvo vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, po 4. členu ZV-1 v pristojnosti države, za njegovo zavarovanje pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja pa Vlada na podlagi prvega in tretjega odstavka 74. člena ZV-1 določi vodovarstveno območje, na katerem lahko določi različne stopnje varovanja (vodovarstveni režim). V isti odločbi je Ustavno sodišče navedlo tudi, da izvrševanje državnih pristojnosti na področju varstva okolja in upravljanja z vodami v mejah teh pristojnosti ne more nedopustno posegati v ustavno varovani položaj lokalne samouprave.[2]

6. Uredba, ki jo je Vlada izdala na podlagi prvega odstavka 74. člena ZV-1,[3] določa vodovarstveno območje in vodovarstveni režim za vodno telo štirih vodonosnikov na območju osmih občin, med njimi tudi Občine Starše, ki se uporablja za oskrbo prebivalcev s pitno vodo. Izpodbijana 4. točka tretjega odstavka 14. člena Uredbe določa, da je na območju Letališča Maribor dovoljena izgradnja nove in posodobitev obstoječe letališke infrastrukture do zmogljivosti 1.000.000 potnikov letno in 50.000 ton tovora letno, in sicer v obsegu, kot je določen v nadaljevanju te določbe. Izpodbijani četrti odstavek 15. člena Uredbe pa določa, da se določbe 4. točke tretjega odstavka 14. člena Uredbe uporabljajo tudi na območju Letališča Maribor, ki sega na območje občine Miklavž na Dravskem polju.[4] Da bi izkazal zatrjevani poseg v ustavni položaj ali v ustavne pravice občine iz devete alineje 23.a člena ZUstS, bi predlagatelj moral izkazati, da že določitev dovoljene gradnje letališke infrastrukture na vodovarstvenem območju v navedenih določbah Uredbe neposredno ogroža varnost vodnih virov na tem območju in s tem izvrševanje izvirne naloge (pristojnosti) občine, da na svojem območju zagotavlja oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev. Tej zahtevi predlagatelj ni zadostil. Ni namreč izkazal, da bo gradnja letališke infrastrukture, ki jo dovoljujeta izpodbijani določbi Uredbe, zaradi možnosti onesnaženja ogrozila varnost vodnih virov, iz katerih občina na svojem območju zagotavlja oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev, ter na ta način občino omejila pri izvrševanju njene pristojnosti iz četrtega odstavka 70.a člena Ustave. Vpliv načrtovane gradnje na varnost vodnih virov zaradi možnosti njihovega onesnaženja je predmet presoje v postopku celovite presoje njenih vplivov na okolje. V tem postopku, ki se skladno s prvim odstavkom 40. člena ZVO-1 izvede v okviru postopka priprave državnega prostorskega načrta, po veljavnem Zakonu o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2) sodeluje tudi občina. Predlagatelj bi zatrjevani poseg v navedeno pristojnost občine lahko izkazal le, če bi dokazal, da je bilo v postopku celovite presoje vplivov na okolje, izvedenem v okviru priprave DPN za Letališče Maribor,[5] ugotovljeno, da bo na podlagi izpodbijanih določb Uredbe načrtovana gradnja letališke infrastrukture (ali njene posledice) lahko ogrozila varnost vodnih virov, iz katerih občina na svojem območju zagotavlja oskrbo z vodo.[6] Predlagatelj tega ne

izkaže, niti ne zatrjuje, da je bil tak postopek že izveden, iz navedb v zahtevi pa izhaja, da DPN za Letališče Maribor še ni bil sprejet. Zato zatrjevanega posega v navedeno pristojnost občine ne more utemeljiti le s splošnim sklicevanjem, da bi z izpodbijanima določbama Uredbe dovoljena gradnja na vodovarstvenem območju, ki sega tudi na območje, na katerem je občina dolžna zagotavljati oskrbo z vodo, lahko povzročila onesnaženje vodnih virov ter vplivala na zdravstveno ustreznost vode. Predlagatelj zatrjevanega posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice občine ne more utemeljiti niti s sklicevanjem na primera, ki ju je Ustavno sodišče obravnavalo v zadevah št. U-I-37/10 in št. U-I-164/14, saj sta predlagatelja v navedenih zadevah izpodbijala prostorska predpisa Vlade, ki sta občini omejila v njenem izvirnem pooblastilu, da urejata prostor s prostorskimi akti. Pri tem je predlagatelj v zadevi št. U-I-164/14 tudi izkazal, da je z izpodbijanim predpisom načrtovana prostorska ureditev posegala na območje vodnega vira, iz katerega je občina zagotavljala oskrbo prebivalstva na svojem območju s pitno vodo in z vodo za gospodinjstva.

7. Ker predlagatelj ni izkazal, da izpodbijana 4. točka tretjega odstavka 14. člena in četrti odstavek 15. člena Uredbe posegata v ustavni položaj ali v ustavne pravice občine, ni izpolnjen pogoj iz devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče zahtevo za oceno njune ustavnosti in zakonitosti zavrglo (1. točka izreka).

8. Predlagatelj izpodbija tudi sklep o pripravi DPN za Letališče Maribor. V postopku presoje ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov je Ustavno sodišče pristojno le za odločanje o ustavnosti zakonov oziroma zakonitosti podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (prva do peta alineja 160. člena Ustave in prva do peta alineja 21. člena ZUstS). Z izpodbijanim sklepom, ki ga je izdala na podlagi tretjega odstavka 22. člena tedaj veljavnega ZUPUDPP,^[7] je Vlada na predlog Ministrstva za infrastrukturo odločila, da bo za območje Letališča Maribor pripravila državni prostorski načrt. Gre za akt, s katerim je Vlada (v procesnem smislu) začela postopek priprave DPN za Letališče Maribor. Ker ne vsebuje splošnih (abstraktnih) pravnih norm, pač pa vsebuje le usmeritve, ki jih je treba upoštevati pri pripravi DPN za Letališče Maribor,^[8] izpodbijani sklep po svoji pravni naravi ni predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, za katerega presojo bi bilo v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti pristojno Ustavno sodišče. Zato je Ustavno sodišče zahtevo tudi v tem delu zavrglo (2. točka izreka)

C.

9. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik

[1] Člen 91 ZLS določa, da lahko zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s

katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti, pri Ustavnem sodišču vloži občina oziroma pokrajina.

[2] Prim. 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-164/14.

[3] Navedena zakonska določba pooblašča Vlado, da zaradi zavarovanja vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, določi vodovarstveno območje.

[4] Člen 14 je umeščen v točko 3.3. Uredbe, ki ureja ukrepe, prepovedi in omejitve za gradnjo na območju občine Hoče – Slivnica, 15. člen pa v točko 3.4. Uredbe, ki ureja ukrepe, prepovedi in omejitve za gradnjo na območju občine Miklavž na Dravskem polju.

[5] Predlagatelj je zahtevi priložil odločbo št. 35409-235/2015/14 z dne 3. 3. 2016, s katero je Ministrstvo za okolje in prostor odločilo, da je treba v postopku priprave in sprejetja DPN za Letališče Maribor izvesti postopek celovite presoje vplivov na okolje in da je sestavni del postopka izvedba presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja. Na citirano odločbo se sklicuje tudi Vlada v točki VII sklepa o pripravi DPN za Letališče Maribor z dne 16. 11. 2017.

[6] Ocena, da bi bila zaradi gradnje letališke infrastrukture, ki jo omogočata izpodbijani določbi Uredbe, ali njenih posledic lahko ogrožena varnost vodnih virov, bi torej lahko izhajala šele iz odločbe, ki bi bila skladno z določbami ZUPUDPP izdana v postopku celovite presoje vplivov take gradnje na okolje, oziroma iz odločbe, izdane v postopku presoje vplivov take gradnje na okolje, ki se po ZUreP-2 izvede v okviru postopka izdaje celovitega dovoljenja (103. člen ZUreP-2).

[7] ZUPUDPP je prenehal veljati z dnem uveljavitve ZUreP-2.

[8] V sklepu so navedeni cilji načrtovane prostorske ureditve in njen opis (II. in III. točka), okvirno območje načrtovane prostorske ureditve (IV. točka), deležniki, ki sodelujejo v postopku priprave načrta in njihove obveznosti (V., VI., X. in XI. točka), odločitev o izvedbi celovite presoje vplivov na okolje in presoje sprejemljivosti načrta (VII. točka), način pridobitve strokovnih rešitev (VIII. točka) ter za pripravo načrta potrebni podatki in strokovne podlage (IX. točka).

⇒

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

podzakonski akt
drugi akti

Vlagatelj:

Občinski svet Občine Starše

Datum vloge:

20. 3. 2019

Datum odločitve:

26. 6. 2019

Vrsta odločitve:

sklep

Vrsta rešitve:

zavrženje

zavrženje

Objava:

Dokument:

US31942