



Številka: U-I-37/10-16

Datum: 18. 4. 2013

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku, začetem z zahtevama Občine Sežana, ki jo zastopa mag. Janez Tekavc, odvetnik v Ljubljani, in Občine Divača, ki jo zastopa odvetniška družba Matoz, o. p., d. o. o., Koper, na seji 18. aprila 2013

odločilo:

- 1. Uredba o dopolnitvah Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) (Uradni list RS, št. 43/08) se v delu, ki določa obveznost izvedbe presoje sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov oziroma presoje sprejemljivosti posegov v naravo na območjih, ki po mnenju Evropske komisije izpolnjujejo pogoje za posebna območja varstva, pa niso bila določena kot območja Natura 2000, razveljavi.**
- 2. Razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti 15. člena Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) (Uradni list RS, št. 49/04, 110/04, 59/07, 43/08 in 8/12) se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Občina Sežana (v nadaljevanju prva predlagateljica) je v skladu z 91. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – v nadaljevanju ZLS) vložila zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o dopolnitvah Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) – (v nadaljevanju Uredba o dopolnitvah) in 15. člena Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) – (v nadaljevanju Uredba). Meni, da je Vlada Republike Slovenije z Uredbo o dopolnitvah nezakonito in protiustavno posegla

v ustavni položaj lokalne skupnosti, ker jo je z določitvijo posebnih območij varstva omejila pri izdajanju prostorskih aktov. Prva predlagateljica zatrjuje, da je izpodbijani akt v neskladju s 140., 144. in 153. členom Ustave, z 8. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega sredstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – v nadaljevanju Aarhuska konvencija), s 4. členom Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs), z Zakonom o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZON), z Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992 – v nadaljevanju Direktiva o habitatih) in z Direktivo Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, 25. 4. 1979 – v nadaljevanju Direktiva o pticah/79). Navaja, da je Vlada v Prilogi 6 Uredbe o dopolnitvah določila dodatna območja, ki sodijo v območje Kras (identifikacija št. SI5000023), tako da ta pokriva skoraj celotno območje občine, vključno z mestom Sežana z okolico. Z izpodbijanim predpisom naj bi Vlada določila posebna območja varstva v neskladju s prvim odstavkom 33. člena ZON. Prva predlagateljica navaja, da ima območje lahko položaj posebnega območja varstva le, če ustreza zakonskim zahtevam in je pri njegovi uveljavitvi upoštevan predpisani postopek. Po Uredbi o dopolnitvah naj bi bil pravni status posebnih območij varstva vsebinsko enak statusu območja, ki ga ureja Uredba. Vlada naj bi določila posebna območja varstva brez zakonskega pooblastila.

2. Občina Divača (v nadaljevanju druga predlagateljica) izpodbija Uredbo o dopolnitvah, ker naj bi Vlada določila posebna območja varstva za celotno območje občine. Njeni očitki so večinoma enaki očitkom prve predlagateljice. Z uvrstitvijo celotnega območja občine v varstveno območje naj bi bil onemogočen ali vsaj bistveno otežen gospodarski in prostorski razvoj občine. Vlada naj Uredbe o dopolnitvah ne bi sprejela po predhodnem mnenju lokalne skupnosti. Izpodbijani predpis naj bi bil v neskladju z drugim odstavkom 94. člena ZLS, 6. točko 4. člena MELLs in z določbami ZON.

3. Vlada odgovarja, da je Uredbo o dopolnitvah sprejela prav zaradi zahtev predpisov Evropske unije (v nadaljevanju EU) in na podlagi opomina Evropske komisije (v nadaljevanju Komisija), ki je opozorila Republiko Slovenijo na neustrezno implementacijo direktiv v naš pravni red, ter v skladu s sodno prakso Sodišča EU. V obravnavani zadevi naj bi šlo za implementacijo Direktive o habitatih in zlasti Direktive o pticah/79. Vlada navaja, da je bilo za to vmesno obdobje, do proučitve navedb Komisije ter na podlagi najnovejših strokovnih ugotovitev o določitvi novih posebnih območij varstva oziroma širitvi obstoječih, treba zagotoviti sprejetje izpodbijane ureditve zaradi spoštovanja Direktive o pticah/79. Vlada naj bi pri svoji odločitvi upoštevala dejstvo, da je v EU vzpostavljeno sprotno spremljanje spoštovanja predpisanih ukrepov, ki imajo lahko za posledico zavrnitev sofinanciranja določenih projektov.

4. Vlada meni, da očitki predlagateljic, da so bila določena območja Natura 2000 brez predpisanega postopka iz 33. člena ZON, ne držijo, ker ta območja še niso bila določena kot območja Natura 2000 in zaradi tega do njihove izvedbe še ni prišlo. Vlada naj bi se odločila, da je za zagotavljanje zahtev Direktive o pticah/79 najprimernejši ukrep presoja sprejemljivosti, ki se za plane izvaja v okviru celovite presoje vplivov na okolje. Ta postopek naj bi omogočal ugotovitev morebitnih škodljivih vplivov plana na okolje, njihovo presojo in določitev omilitvenih ukrepov, z izvedbo katerih bi postali vplivi plana sprejemljivi. Izpodbijani predpis naj bi določal le dodatne obveznosti presoje z vidika ohranjanja narave, in še to samo na določenih območjih, ki po mnenju Komisije izpolnjujejo pogoje za posebna območja varstva. Vlada meni, da Uredba o dopolnitvah ne posega v pravice predlagateljic do prostorskega načrtovanja. Pristojnost občin pri prostorskem načrtovanju naj ne bi bila absolutna. Omejena naj bi bila s 73. členom Ustave, ki določa, da morajo lokalne skupnosti in država skrbeti za ohranjanje naravne dediščine, kamor sodita tudi ohranjanje biotske raznovrstnosti ter varstvo naravnih vrednot, med katere se v skladu s 4. členom ZON uvrščajo tudi živalske vrste, njihovi življenjski prostori in ekosistemi. Vlada opozarja, da je treba upoštevati Konvencijo o biološki raznovrstnosti (Uradni list RS, št. 30/96, MP, št. 7/96 – v nadaljevanju MKBR) kakor tudi obveznosti, ki jih je Republika Slovenija sprejela s pristopom k EU. Pri načrtovanju prostora morata predlagateljici upoštevati tako Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt) kot Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04 – v nadaljevanju OdSPRS) ter Uredbo o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04 – v nadaljevanju PRS). Prav tako pa naj izpodbijana ureditev ne bi bila v nasprotju z 8. členom Aarhuške konvencije, saj naj bi bil osnutek Uredbe o dopolnitvah objavljen na spletnih straneh Ministrstva za okolje in prostor dne 26. 11. 2007 s pozivom javnosti k sodelovanju in dajanju pripomb. Na vabilo k oddaji pripomb naj bi se odzvala Skupnost občin Slovenije z dopisom z dne 7. 12. 2007, v katerem je uveljavljala pripombe, ki naj bi bile tudi upoštevane.

5. Prva predlagateljica se je opredelila do odgovora Vlade in navaja, da je odgovor sam s seboj v nasprotju, ker Vlada lahko na podlagi drugega odstavka 33. člena ZON izda le podzakonski predpis, s katerim določi posebno varstveno območje, ki je po prvem odstavku istega člena poimenovano območje Natura 2000. Če naj ne bi šlo za območje Natura 2000, naj izpodbijana ureditev ne bi imela zakonske podlage. Območje Natura 2000 naj bi bilo mogoče določiti le po postopku, določenem z ZON. Prva predlagateljica meni, da bi morala Vlada pridobiti predhodno mnenje lokalne skupnosti, ki pa ga v obravnavanem primeru ni pridobila. Vlada naj bi z izpodbijano ureditvijo dokazovala Komisiji, da izpolnjuje vse njene zahteve ne glede na samo zakonitost in utemeljenost svojega ravnanja. Kolikor naj bi šlo za posebna varstvena območja, naj bi bila Uredba o dopolnitvah nezakonita, ker naj ne bi bila izdana v skladu s postopkom in zahtevami, ki jih določa 33. člen ZON. Zato prva predlagateljica meni, da Vlada napačno razlaga vsebino in pravno naravo dopisa Komisije, saj ta dopis ni obvezen pravni akt. Navaja, da mora država članica najprej

zagotoviti zakonski okvir in nato v tem okviru izvesti implementacijo ali v samem zakonu ali v podzakonskem predpisu, ki temelji na zakonskem pooblastilu. V izpodbijani ureditvi naj implementacija ne bi bila izvedena na tak način, pač pa je Vlada določila posebno varstveno območje. Ta ureditev naj bi veljala že več let. Uredba o dopolnitvah naj bi lokalno skupnost omejevala v njenem izvirnem pooblastilu urejanja prostora s prostorskimi akti. Zato naj bi bila v neskladju s 4. členom MELLIS. Pravno nevezdržno naj bi bilo, da dopis Komisije lahko "prebije" načelo zakonitosti in daje Vladi pooblastilo v nasprotju s 153. členom Ustave. Dopis Komisije naj bi se nanašal na Uredbo, pri pripravi katere naj bi Ministrstvo za okolje in prostor leta 2004 pripravilo dve karti, in sicer: "Potencialna območja Natura 2000" in "Območja Natura 2000". Nobena izmed teh dveh kart naj se ne bi nanašala na mesto Sežana z okolico. Z dopisom naj bi Komisija le opozorila na razhajanja med tema dvema kartama. Vlada naj ne bi pripravila niti ene raziskave, s katero bi ugotovila dejansko navzočnost ptic v mestu Sežana. Pred sprejetjem Uredbe o dopolnitvah bi morala Vlada izvesti strokovni monitoring ptic ter na podlagi tega določiti posebna varstvena območja. Namesto tega naj bi bila območja določena administrativno, lokalnim skupnostim pa naj bi Vlada naložila breme dokazovanja. Prav tako naj zgolj spletna objava osnutka Uredbe o dopolnitvah ne bi pomenila izpolnitve obveznosti po 8. členu Aarhuške konvencije, saj ta zagotavlja učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi predpisov. Prva predlagateljica naj ne bi zasledila objave predloga Uredbe o dopolnitvah na spletnih straneh Ministrstva za okolje in prostor. Javnosti in lokalni skupnosti naj ne bi bila dana možnost, da bi podali svoje pripombe.

B. – I.

6. Občina lahko na podlagi 91. člena ZLS vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, če ti posegajo v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. Prva predlagateljica je obravnavano zahtevo vložila, ker meni, da je z določitvijo posebnega območja varstva na celotnem območju lokalne skupnosti skupaj z mestom Sežana (del območja SI 5000023) in z obveznostjo izvedbe postopka sprejemljivosti planov omejena v svojem izvirnem pooblastilu – urejanju prostora s prostorskimi akti. Po tretji alineji drugega odstavka 21. člena ZLS je urejanje prostora ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. Ker je z izpodbijano uredbo poseženo v izvirno pristojnost lokalne skupnosti, je izpolnjen pogoj v smislu navedene določbe ZLS.

7. Druga predlagateljica je svojo vlogo naslovila kot pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih določb Uredbe o dopolnitvah, vendar zatrjuje enako kot prva predlagateljica, da te določbe posegajo v položaj in pravice lokalne skupnosti. Ustavno sodišče je zato njeno vlogo štelo za zahtevo po 91. členu ZLS, po katerem lahko občina vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti

predpisov države, če ti posegajo v njen ustavni položaj in njene pravice. Ustavno sodišče je sklenilo, da zahtevi obeh predlagateljic združi in obravnava skupaj.

8. Prva predlagateljica izpodbija tudi 15. člen Uredbe, ki ureja pravila ravnanja za ohranjanje potencialnega območja Natura 2000. Trdi, da so območja, določena z Uredbo o dopolnitvah, potencialna posebna ohranitvena območja, ker jih pristojni organi EU še niso potrdili in še ni bil izdan predpis v smislu petega odstavka 33. člena ZON. Zato prva predlagateljica meni, da je izpodbijana določba v neskladju z drugim odstavkom 33. člena ZON. Uredba o dopolnitvah ne ureja potencialnih posebnih ohranitvenih območij, za katera je predpisan poseben postopek po Direktivi o habitatih, ampak le posebna območja varstva, ki niso območja Natura 2000. Prva predlagateljica torej ni izkazala, da bi izpodbijana določba Uredbe posegla v njen ustavni položaj in njene pravice, zato niso izpolnjeni pogoji za vložitev zahteve na podlagi 91. člena ZLS. Ker niso izpolnjene procesne predpostavke, je Ustavno sodišče zahtevo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

B. – II.

9. Uredba o dopolnitvah ureja območja, ki po mnenju Komisije izpolnjujejo pogoje za posebna območja varstva, pa s to uredbo niso določena za območja Natura 2000. Meje in lege teh območij so kartografsko opredeljene v Prilogi 6, ki je sestavni del Uredbe o dopolnitvah. Na teh območjih je treba izvesti presojo sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov oziroma presojo sprejemljivosti posegov v naravo na način, kot je to določeno s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave.

10. Območje Natura 2000 vključuje posebna območja varstva, ki jih države članice določijo na podlagi Direktive o pticah/79. Z Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic – (kodificirana različica) – (UL L 20, 26. 1. 2010, str. 7–25 – v nadaljevanju Direktiva o pticah), ki je glede na 1. uvodno izjavo kodifikacijska direktiva, je bila razveljavljena Direktiva o pticah/79 z vsemi spremembami. Direktiva o pticah ureja v Prilogi I vrste ptičev, ki so predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovita preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti. Po prvem odstavku 4. člena Direktive o pticah morajo države članice razvrstiti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša, kot posebna območja varstva za ohranjanje teh vrst, upoštevaje varstvene zahteve teh vrst na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva. Po drugem odstavku 4. člena Direktive države članice sprejmejo podobne ukrepe za redno pojavljajoče se selitvene vrste, ki niso navedene v Prilogi I, upoštevaje njihovo potrebo po varstvu na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva, kar zadeva njihova območja za razmnoževanje, goljenje in prezimovanje ter počivališča na

njihovih selitvenih poteh. Države članice zato posvetijo posebno pozornost varovanju mokrišč ter zlasti mokrišč mednarodnega pomena.

11. Po tretjem odstavku 3.a člena Ustave se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Republika Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Po tretjem odstavku 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – PDEU) je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.¹ To pomeni, da direktive s sprejetjem in objavo ne postanejo avtomatično del pravnega reda države članice, temveč se implementirajo šele s predpisom, ki ga za njihovo uresničevanje sprejmejo države članice. Direktive same po sebi tako praviloma vzpostavljajo obveznost le za države članice, na katere so naslovljene, da uredijo neko pravno področje v skladu s cilji direktive. Direktivo je treba prenesti v nacionalni pravni red, ker gre za instrument uskladitve nacionalnega prava z evropskim. Direktive dajejo državam članicam določeno polje proste presoje pri izbiri sredstev za doseg cilja. Države pri implementaciji niso samo dolžne v največji mogoči meri upoštevati cilje, določene v pravnem aktu EU, temveč morajo v okviru teh možnosti izbrati takšno implementacijo, ki je tudi ustavnoskladna.² Podzakonski predpis, s katerim je direktiva implementirana v notranji pravni red, mora imeti podlago v nacionalni zakonodaji.³ Presoja tega, da mora biti direktiva implementirana z zakonom ali s podzakonskim predpisom, je zato ustavnopravno vprašanje, ki se presoja po drugem odstavku 120. člena Ustave.

12. Pravni okvir za določitev posebnih območij varstva je urejen v prvem odstavku 33. člena ZON, ki je bil uveljavljen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 41/04 – ZON-B). Iz zakonodajnega gradiva (Poročevalec DZ, št. 22/04, EPA 1158-III) izhaja, da je bila ta določba uveljavljena 23. 4. 2004, tj. pred pristopom Republike Slovenije k EU, zaradi vzpostavitve pravne podlage za izpeljavo postopka določitve območij Natura 2000 in zagotavljanja varstva teh območij. To obveznost je morala Republika Slovenija izpolniti z dnem pristopa k EU. S 33. členom ZON je bil vzpostavljen sistem ohranjanja narave, s katerim se na zakonski ravni vključujejo v slovenski pravni red tisti predpisi EU, ki urejajo varstvo prosto živečih rastlinskih in živalskih vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov. Po prvem odstavku 33. člena ZON je območje Natura 2000 ekološko pomembno območje, ki je na ozemlju EU pomembno za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja ptic (posebno območje varstva) in drugih živalskih ter rastlinskih vrst, njihovih

¹ Glej tudi sodbo Sodišča EU z dne 14. 10. 2010 v zadevi *Evropska komisija proti Avstriji*, C-535/07.

² S. Nerad, *Recepcija prava Evropske unije v nacionalno ustavno pravo: Ustavno sodišče med pravom Evropske unije in Ustavo v: I. Kaučič (ur.), Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 391.*

³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16).

habitatov in habitatnih tipov (ohranitveno območje). V drugem odstavku 33. člena ZON pa je predpisan postopek za določitev posebnih območij varstva. Ta območja določi Vlada na podlagi znanstvenih utemeljitev po predhodnem mnenju samoupravnih lokalnih skupnosti. Po prvem odstavku 33.a člena ZON je treba na območjih Natura 2000 izvesti presojo sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov in presojo sprejemljivosti posegov v naravo. Zaradi vpliva posebnih varstvenih območij na lokalne skupnosti, kjer se ta območja nahajajo, sprejme Vlada načrt, s katerim se ugotovijo posledice na socialne in gospodarske razmere ter določijo ustrezni razvojni ukrepi (deveti odstavek 33. člena ZON). Ta načrt pa mora biti sprejet pred določitvijo posebnih varstvenih območij (deseti odstavek 33. člena ZON).

13. Na podlagi drugega odstavka 33. člena ZON je Vlada določila posebna varstvena območja – območja Natura 2000 z Uredbo. Iz tretjega odstavka 1. člena Uredbe izhaja, da se s to uredbo v slovenski pravni red prenaša del Direktive o pticah in del Direktive o habitatih. V prilogi 2 Uredbe so določena območja Natura 2000 (posebna varstvena območja) in vrste ptic, ki so na teh območjih, ter varstveni cilji. Uredba je bila uveljavljena pred pristopom Republike Slovenije k EU. Po mnenju Komisije pa država ni ustrezno izpolnila svojih obveznosti razvrstitve območij kot posebnih območij varstva, zato je Komisija 27. 6. 2007 poslala Republiki Sloveniji opomin, ker naj ne bi upoštevala svojih obveznosti v skladu s prvim in drugim odstavkom 4. člena Direktive o pticah. V Inventarju mednarodno pomembnih območij za ptice (IBA) je opredeljenih 25 pomembnih območij za ptice, primernih za opredelitev posebnih območij varstva v površini 4965 km², Republika Slovenija pa je opredelila le 26 območij v površini 4618 km², vendar je bilo devet območij opredeljenih le delno in zmanjšano brez utemeljene znanstvene preučitve. Komisija se je pri razvrstitvi posebnih območij varstva sklicevala na monografiji Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS).⁴ V opominu je bilo pojasnjeno, da ima država določeno stopnjo diskrecije pri izbiri posebnih območij varstva, vendar lahko odločitev o razvrstitvi in razmejitvi teh območij temelji zgolj na ornitoloških merilih, ki jih določa Direktiva o pticah/79. Zato je Komisija zahtevala, naj država predloži informacije in znanstveno utemeljene razloge za zmanjšanje ozemlja posebnih območij varstva glede na površino pomembnih območij za ptice.

14. Vlada Komisiji ni predložila znanstveno utemeljenih razlogov za zmanjšanje ozemlja posebnega območja varstva, ampak je dne 25. 4. 2008 sprejela izpodbijano Uredbo o dopolnitvah, ki je bila uveljavljena 6. 5. 2008. V Prilogi 6 Uredbe o

⁴ S. Polak (ur.), Mednarodno pomembna območja za ptice v Sloveniji, Important Bird Areas (IBA) in Slovenia, Monografija DOPPS, št. 1, Ljubljana 2000, in L. Božič (ur.), Mednarodno pomembna območja za ptice v Sloveniji, Predlogi posebnih zaščitnih območij (SPA) v Sloveniji, Monografija DOPPS, št. 2, Ljubljana 2003.

dopolnitvah so bile kartografsko določene meje območij, za katere Komisija meni, da izpolnjujejo pogoje za območja Natura 2000. Na teh območjih je Vlada predpisala postopek presoje sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov oziroma presojo sprejemljivosti posegov v naravo na način, kot je to določeno s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave. Vlada je v odgovoru na zahtevi pojasnila, da izpodbijani predpis ne ureja območij Natura 2000, temveč določa le dodatne obveznosti presoje z vidika ohranjanja narave. Ta ureditev je po navedbah Vlade le začasna do pridobitve najnovejših strokovnih ugotovitev, ali gre v teh primerih za posebna območja varstva, kot to navaja Komisija v uradnem opominu. Z izpodbijanim predpisom torej niso bila določena območja Natura 2000.

B. – III.

15. Predlagateljici zatrjujeta, da Vlada ni imela pravne podlage za izdajo Uredbe o dopolnitvah. Zatrjujeta neskladnost izpodbijanega predpisa s tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je Ustavno sodišče opravilo presojo izpodbijane ureditve z vidika drugega odstavka 120. člena Ustave. Po navedeni določbi so upravni organi (tudi Vlada) pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, čeprav izrecnega pooblastila v zakonu za njihovo izdajanje ne potrebujejo. To pomeni, da morajo imeti vsebinske določbe podzakonskega predpisa zakonsko podlago in biti znotraj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi (tako npr. Ustavno sodišče že v odločbah št. U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000, Uradni list RS, št. 97/2000, in OdlUS IX, 226; št. U-I-444/06 z dne 9. 4. 2009, Uradni list RS, št. 32/09, in OdlUS XVIII, 19; št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009, Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 31). Načelo zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tudi Vlado (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95, in OdlUS IV, 52; 17. točka obrazložitve). Ustavnopravno vprašanje, na katerega mora Ustavno sodišče odgovoriti je, ali obstaja zakonska podlaga za ureditev v izpodbijani uredbi.

16. Vlada navaja, da je Uredbo o dopolnitvah sprejela na podlagi drugega odstavka 33. člena ZON, ki določa materialno podlago, in sedmega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in nasl., 109/08, 8/12 in 21/13 – ZVRS), ki jo pooblašča za izdajanje uredb iz svoje pristojnosti zaradi izvrševanja predpisov EU. Drugi odstavek 33. člena ZON ureja postopek za določitev območij Natura 2000 in za potencialna ohranitvena območja. Za ta območja se na podlagi 33.a člena ZON določi presoja sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov in presoja sprejemljivosti posegov v naravo. Območja, določena v Prilogi 6 Uredbe o dopolnitvah, niso območja Natura 2000 niti potencialna ohranitvena območja. Zato Vlada ni imela pravne podlage za izpodbijani predpis v drugem odstavku 33. člena ZON.

17. Ker iz načela zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave izhaja, da izrecno zakonsko pooblastilo za sprejetje podzakonskega predpisa ni potrebno, temveč zadošča, da se podzakonski predpis giblje znotraj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi, je Ustavno sodišče preizkusilo, ali iz drugih določb ZON oziroma drugih zakonov izhaja podlaga za določitev postopka sprejemljivosti planov in posegov v naravo na posebnih območjih varstva, ki niso območja Natura 2000. Iz odgovora Vlade izhaja, da gre za začasno ureditev do ugotovitve, ali ta območja izpolnjujejo pogoje za določitev posebnih območij varstva za ptice. Vlada je v odgovoru pojasnila, da je pri svoji odločitvi tehtala med uvedbo postopka presoje sprejemljivosti in pravnim institutom začasnega zavarovanja, ki pa je po mnenju Vlade bolj omejujoč in neselektiven ter zaradi tega manj primeren ukrep. Na podlagi prvega odstavka 33.a člena ZON je presoja sprejemljivosti planov in posegov v naravo določena za območja Natura 2000, ne pa tudi začasne ureditve posebnih območij varstva, ki jih ZON niti ne ureja. Po tretjem odstavku 50. člena ZON je dopustno le začasno zavarovanje, ki lahko traja največ dve leti, izpodbijana "začasna ureditev" pa je v veljavi že več kot štiri leta.

18. Vlada navaja, da izpodbijana Uredba o dopolnitvah ne posega v pravice predlagateljic do prostorskega načrtovanja. Urejanje prostora je ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (tretja alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. Pri načrtovanju posegov v prostor in prostorskih ureditev, ki je ena izmed dejavnosti urejanja prostora, je občina pristojna za določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine, določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor ter za načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena (drugi odstavek 11. člena ZPNačrt). Posege v prostor oziroma prostorske ureditve načrtuje občina s prostorskimi akti, ki so eden od pomembnejših instrumentov urejanja prostora. Z njimi določa usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste dopustnih posegov v prostor ter pogoje in merila za njihovo izvedbo.

19. Po navedbah Vlade je občinska pristojnost omejena že s 73. členom Ustave, ki določa, da morajo lokalne skupnosti in država skrbeti za ohranjanje naravne dediščine, kamor sodita tudi ohranjanje biotske raznovrstnosti ter varstvo naravnih vrednot, med katere se v skladu s 4. členom ZON uvrščajo tudi živalske vrste, njihovi življenjski prostori in ekosistemi. Po mnenju Vlade morajo lokalne skupnosti upoštevati načela in cilje ter ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot, ki izhajajo iz MKBR, kakor tudi obveznosti, ki jih je sprejela Republika Slovenija s pristopom k EU. Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da lokalna skupnost pri prostorskem načrtovanju ni absolutno neomejena (tudi v odločbi št. U-I-219/09 z dne 5. 5. 2010, Uradni list RS, št. 40/10). Pristojnost lokalne samouprave pri prostorskem načrtovanju je omejena z zakonskimi omejitvami, kar je

tudi v skladu s četrtem odstavkom 4. člena MELLIS. Člen 73 Ustave daje pravno podlago za normativno ureditev varstva naravne dediščine, ki je sistemsko urejena v ZON. Prav tako MKBR ni neposredno izvršljiva, ampak so se države pogodbenice zavezale, da bodo ustanovile sistem zaščiteneh območij oziroma območij, kjer je treba sprejeti posebne ukrepe za ohranitev biotske raznovrstnosti. Obveznost, sprejeta z mednarodno pogodbo, državo zavezuje, da to obveznost tudi izpolni. Izpolnitev MKBR je bila izvedena z ZON, ki določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti, ureja varstvo prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ter zagotavlja trajnostno rabo sestavin biotske raznovrstnosti in ohranjanja naravnega ravnovesja.

20. Po mnenju Vlade morata predlagateljici pri prostorskem načrtovanju upoštevati tudi ZPNačrt in veljavna državna prostorska akta: OdSPRS in PRS. ZPNačrt ureja vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejetje. To pomeni, da je pristojnost lokalne skupnosti pri prostorskem načrtovanju omejena z zakonom. Na podlagi Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr. – v nadaljevanju ZUreP-1) sta bila sprejeta OdSPRS in PRS, ki jima je ZPNačrt podaljšal veljavnost. OdSPRS je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru, ki določa strateške usmeritve razvoja dejavnosti in izhodišča za koordinacijo njihovih razvojnih politik v prostoru ter je podlaga za pripravo državnih prostorskih aktov. OdSPRS je torej strateški dokument, ki nima določb, ki bi bile neposredno zavezujoče za operativno načrtovanje prostora. PRS pa določa temeljna pravila za urejanje prostora. Ta akt ureja splošna pravila prostorskega načrtovanja, za načrtovanje prostorskih sistemov ter za načrtovanje in graditev objektov. PRS je torej zbirka pravil za odločanje v postopku prostorskega načrtovanja in urejanja prostora. Te omejitve iz ZPNačrt in podzakonskih aktov, sprejetih na podlagi ZUreP-1, veljajo za vse lokalne skupnosti, saj gre za temeljna načela prostorskega načrtovanja in ureditev postopka sprejemanja prostorskih aktov. Temeljna načela in pravila prostorskega načrtovanja pa ne morejo biti pravna podlaga za izpodbijano Uredbo o dopolnitvah.

21. Poleg omejitev, ki jih določa ZPNačrt, dodatne omejitve na posameznih območjih določajo še zakoni s posameznih področij (s področja upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, lova, ribištva, kmetijstva, narave, okolja). ZON je splošni zakon, ki določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave. Po 101. členu ZON je za prostorske akte, ki bi lahko pomembno vplivali na zavarovano območje, posebno varstveno območje in potencialno posebno ohranitveno območje, treba izvesti presojo sprejemljivosti njihovih vplivov oziroma posledic na varstvene cilje teh območij. To pomeni, da ZON določa izvedbo postopka sprejemljivosti planov oziroma posegov v naravo le za zavarovana območja (določena z aktom o zavarovanju po 53. členu ZON), za območja Natura 2000 in za potencialna posebna ohranitvena območja. Območja, določena z Uredbo o dopolnitvah, pa niso območja, za katera ZON predpisuje postopek presoje sprejemljivosti planov in posegov v naravo.

22. Z izpodbijanem predpisom je Vlada predpisala postopek presoje sprejemljivosti planov in posegov v naravo za območja, za katera Komisija meni, da gre za območja Natura 2000. To pomeni, da mora lokalna skupnost v postopku priprave prostorskega akta izvesti presojo sprejemljivosti planov. Če na spornem območju ni vsebine območja Natura 2000, je presoja pozitivna. Breme dokazovanja, ali gre za vsebino območja Natura 2000, je torej na strani lokalne skupnosti, ki mora pripraviti okoljsko poročilo in plačati stroške v zvezi z njegovo izvedbo. To pomeni, da je Vlada z Uredbo o dopolnitvah na spornih območjih, za katera Komisija meni, da izpolnjujejo pogoje za določitev območij Natura 2000, predpisala postopek sprejemljivosti planov brez pravne podlage v ZON. Ustavno sodišče tako ugotavlja, da je Vlada z izpodbijano Uredbo o dopolnitvah preseгла zakonski okvir, saj niti v 33. oziroma 33.a členu ZON niti v drugih določbah ZON oziroma v drugih zakonskih določbah ni našlo pravne podlage za njeno sprejetje. Zato je Uredba o dopolnitvah v delu, ki določa obveznost izvedbe postopka presoje sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih in drugih aktov in posegov v naravo, za območja, ki niso območja Natura 2000, v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

23. Prva predlagateljica je predlagala odpravo izpodbijanih določb Uredbe o dopolnitvah. Po drugem odstavku 45. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) Ustavno sodišče odpravi nezakonit predpis, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiuštavnosti ali nezakonitosti, pri čemer odprava učinkuje za nazaj. Prva predlagateljica je odpravo predpisa utemeljevala s trditvijo, da Vlada pri sprejemanju prostorskih aktov ni upoštevala omejitev, ki izhajajo iz Uredbe o dopolnitvah. Meni, da bi bila z odpravo izpodbijanega predpisa odpravljena ovira za veljavnost Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za mesto Sežana – vzhod (Uradni list RS, št. 116/08 – v nadaljevanju Odlok o PUP). Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-219/09 že odpravilo Odlok o PUP, ker ga je Občina sprejela v neskladju s četrnim odstavkom 61. člena ZPNačrt v zvezi s 40. členom Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12 in 57/12 – ZVO-1). Ta predpis lokalne skupnosti je Ustavno sodišče odpravilo zato, ker prva predlagateljica ni upoštevala zakonskih določb, ki urejajo postopek priprave in sprejetja prostorskih aktov. Prva predlagateljica tako ni izkazala škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti, zato je Ustavno sodišče izpodbijani predpis razveljavilo (1. točka izreka).

24. Uredba o dopolnitvah je v razveljavljenem delu lokalnim skupnostim nalagala, naj na območjih iz Priloge 6 izvedejo postopek presoje sprejemljivosti planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov in posegov v naravo. Takojšnje učinkovanje razveljavitve bi povzročilo, da se na teh območjih ne bi več izvajali ti postopki presoje, s katerimi se zagotavljata ohranitev in doseganje ugodnega stanja ptic, kar je eden izmed ciljev Direktive o pticah. To pa bi lahko ogrozilo zagotovitev učinkovitosti prava EU na območju države in zagotavljanje pomembne ustavno varovane vrednote – ohranjanja naravne dediščine (drugi odstavek 73. člena Ustave). Takojšnja

razveljavitev izpodbijanega predpisa bi tako povzročila še bolj protiustaven položaj od tega, ki je ugotovljen s to odločbo. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po preteku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Tako bo Vlada lahko odpravila ugotovljeno protiustavnost in v skladu s prvim odstavkom 33. člena ZON uredila ta območja na podlagi znanstvenih meril in po postopku iz drugega odstavka 33. člena ZON (2. točka izreka).

25. Ker je Ustavno sodišče izpodbijani predpis razveljavilo zaradi neskladja z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ni presojalo drugih očitkov predlagateljic.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in

sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik