



Številka: U-I-89/14-14

Datum: 2. 6. 2016

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Alojzija Močnika, Cerčno, na seji 2. junija 2016

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega in četrtega odstavka 84. člena ter Priloge 2, kolikor se nanaša na območje KE 06/A 424, Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Cerčno (Uradni list RS, št. 28/13) se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija prvi in četrti odstavek 84. člena Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Cerčno (v nadaljevanju OPN) ter Prilogo 2 OPN, kolikor se nanaša na prepoved gradnje male hidroelektrarne na vodotoku Cerknica (v nadaljevanju MHE) v enoti urejanja prostora (v nadaljevanju EUP) KE 06/A 424. Pravni interes utemeljuje z navedbami, da je lastnik zemljišča na območju KE 06/A 424 in da ima podeljeno koncesijo za rabo vode za proizvodnjo električne energije v MHE. Navaja, da je ureditev spornega območja v neskladju s 83. členom Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15 – v nadaljevanju ZV-1), ker Vlada tega območja naj ne bi razglasila za ogroženo, sicer ne bi sprejela Uredbe o koncesiji za uporabo vode za proizvodnjo električne energije na delih vodnih teles vodotokov Cerknice, Završnice, Vipave in Velke (Uradni list RS, št. 52/07 in 122/07 – v nadaljevanju Uredba o koncesiji), na podlagi katere mu je bila podeljena koncesija. Meni, da sporno območje ni poplavno, ker se na spornem odseku vodotok Cerknice naj ne bi prelival izven vodnega zemljišča. Občinski svet naj ne bi imel podlage za generalno prepoved gradnje novih objektov. Zato naj bi bil OPN v izpodbijanem delu v neskladju s 85. členom ZV-1. Prav tako naj bil OPN v neskladju z 31., 32., 33. in 37. členom v zvezi z 38., 39. in 97. členom Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo in 46/14 – v

nadaljevanju ZON), ker za sporno območje naj ne bi obstajale omejitve oziroma usmeritve s področja varstva narave. Pobudnik očita, da gre za arbitrarnost prepovedi, določene v Prilogi 2 OPN, ker naj bi bila gradnja prepovedana zgolj za MHE, ne pa tudi za druge gradnje. OPN pa naj bi bil v izpodbijanem delu tudi v neskladju s 33. členom Ustave in naj bi kršil pobudnikovo pravico do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju Prvi protokol k EKČP). Z izpodbijanim OPN naj bi Občina posegla v pobudnikovo pravico do zasebne lastnine, ker naj bi bil OPN sprejet brez podlage v veljavni zakonodaji oziroma mimo zakonsko predvidenih pogojev in postopkov.

2. Občina odgovarja, da pri pripravi in sprejetju OPN ni ravnala samovoljno, ampak je bila dolžna upoštevati smernice Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju ARSO) s področja upravljanja z vodami. Občina naj bi sicer uvrstila gradnjo sporne MHE v OPN, vendar ji je ARSO izdala negativno mnenje, ker naj na poplavnih območjih v skladu z Uredbo o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (Uradni list RS, št. 89/08 – v nadaljevanju Uredba), ne bi bile dopustne novogradnje. Na podlagi negativnega mnenja ARSO naj bi Občina uskladila 84. člen OPN tako, da je prepovedala novogradnje na poplavnih območjih. Ker znotraj 100-letnih voda naj ne bi bilo načrtovanih novih posegov v prostor, je ARSO k predlogu OPN izdal pozitivno mnenje. Občina odgovarja, da je bilo treba v postopku priprave OPN izdelati okoljsko poročilo (v nadaljevanju OP) in izvesti postopek celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju CPVO) tudi z vidika narave. Zavod Republike Slovenije za varstvo narave (v nadaljevanju Zavod) je v postopku izdaje mnenja ugotovil, da OP in OPN naj ne bi bila skladna z zahtevami varstva narave. Iz OP naj bi izhajalo, da je treba izdelati posebno študijo, v kateri je treba za porečje Cerknice oceniti obstoječe stanje ohranjenosti habitata ter populacije rib in rakov, ki naj bi bili zmanjšani zaradi delovanja že delujočih MHE. Pri usklajevanju določb OPN z zahtevami Zavoda naj bi bilo ugotovljeno, da te študije ne bi bilo mogoče izvesti v časovnem okviru, ki naj bi ga Občina določila za sprejetje OPN. Zato naj bi Občina za območje KE 06/A 424 določila, da gradnja MHE ni dovoljena. Občina odgovarja, da je vodila postopek priprave in sprejetja OPN v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt), zato je bila dolžna upoštevati zahteve Zavoda s področja narave in ARSO s področja upravljanja z vodami, saj sicer ne bi pridobila pozitivnih mnenj k predlogu OPN.

3. Odgovor nasprotne udeleženke je bil poslan pobudniku, ki vztraja pri navedbah v pobudi.

B.

4. Pobudnik je izkazal pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti OPN, ker ima za rabo vode za proizvodnjo električne energije v MHE na vodotoku Cerknica sklenjeno koncesijsko pogodbo z Vlado.

5. Pobudnik izpodbija prvi in četrti odstavek 84. člena OPN in Prilogo 2 OPN v delu, ki ureja EUP KE 06/A 424. Navedena odstavka 84. člena določata:

" (1) Poplavna območja so prikazana v kartah Prikaz prostora in se varujejo v skladu z določili predpisov s področja upravljanja z vodami.

(4) V tistem delu EUP, ki se nahaja na poplavnem območju se na obstoječih legalno zgrajenih objektih dopustne rekonstrukcija, adaptacija, obnova, odstranitev in vzdrževanje obstoječega objekta. Gradnja novih objektov ni dopustna. Za vsak tovrsten poseg na poplavnem območju se mora predhodno pridobiti vodno soglasje. Z navedenimi posegi se ne sme poslabšati obstoječa poplavna varnost. Ohranjati je potrebno obstoječe retenzijske površine. Takšne EUP, ki so že pozidane in ležijo delno ali v celoti na poplavnih območjih so:...KE 06/A 424."

V prilogi 2 OPN so za EUP KE 06/A 424 določeni posebni prostorski izvedbeni pogoji glede usmeritve s področja varstva narave: "Gradnja MHE ni dovoljena."

6. OPN je temeljni prostorski akt lokalne skupnosti, ki se pripravlja in sprejema na podlagi ZPNačrt. Z OPN se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena in določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Eno izmed temeljnih načel prostorskega načrtovanja je trajnostni prostorski razvoj, ki se zagotavlja prav z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti (4. člen ZPNačrt). V postopku prostorskega načrtovanja sodelujejo nosilci urejanja prostora (državni organi, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil), ki imajo svoje pristojnosti na območju občine. Ti nosilci urejanja prostora zastopajo javni interes. Cilj sodelovanja nosilcev javnega interesa je, da občina pridobi informacije o potrebah posameznih področij javnega pomena. Na podlagi 16. člena ZPNačrt se za prostorski akt izvede postopek CPVO skladno z določbami ZPNačrt in 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). Pripravljač OPN mora kot podlago za izvedbo CPVO zagotoviti OP in v njem predstaviti vplive na okolje in mogoče razvojne alternative. Strokovni nadzor nad kakovostjo in ustreznostjo poročila o vplivih na okolje v prostorskem načrtovanju pa se zagotavlja prek smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora s področja varstva okolja.

7. Iz odgovora Občine in priloženih listin izhaja, da sta bili glede izpodbijane ureditve odločilni mnenji ARSO glede upravljanja z vodami in Zavoda glede ohranjanja habitata rastlinskih in živalskih vrst v ugodnem stanju. V postopku priprave OPN je Občina

pridobila smernice ARSO št. 35001-450/2008 z dne 29. 9. 2008, iz katerih izhaja, da morajo biti v OPN prikazana poplavna območja. Poplavna območja so ob vodotoku Cerknica. Občina je sicer v OPN uvrstila spremembo namenske rabe za gradnjo energetske infrastrukture A 424 za gradnjo MHE, vendar je ARSO na to prostorsko ureditev izdala negativno mnenje št. 35001-420/2011 z dne 26. 1. 2012. Zato je Občina morala uskladiti 84. člen OPN tako, da je prepovedala gradnjo novih objektov tudi v EUP KE 06/A 424. Na podlagi te uskladitve je ARSO izdala pozitivno mnenje k OPN. Ker je vodotok Cerknica s pritoki izjemno pomemben habitat vrste raka "navadni koščak", hkrati pa je pomemben za ohranjanje genetsko čiste soške postrvi, je bilo treba v postopku CPVO ugotoviti vpliv načrtovane MHE. Na podlagi obstoječih podatkov ni bilo mogoče oceniti, ali je postavitve MHE sploh še sprejemljiva, zato je Zavod zahteval, da se za celotno porečje vodotoka Cerknice izdela posebna študija o sprejemljivosti postavitve MHE. V okviru te študije je treba pripraviti oceno obstoječega habitata in populacij rib in rakov, ki so zmanjšani zaradi delovanja obstoječih MHE. Ker te študije ni bilo mogoče izdelati v roku, predvidenem za sprejetje OPN, je Zavod zahteval, da se gradnja MHE v enoti KE 06/A 424 prepove. Šele po izključitvi MHE iz spornega območja je Občina pridobila pozitivno mnenje k predlogu OPN glede varstva narave. V postopku prostorskega načrtovanja je Občina dolžna upoštevati mnenja nosilcev urejanja prostora. Postopek priprave in sprejetja OPN je zato Občina vodila po postopku, določenem v ZPNačrt.

8. Vlada je na podlagi Uredbe o koncesiji podelila pravnemu predniku pobudnika koncesijo za rabo vode za proizvodnjo električne energije v MHE na vodotoku Cerknica. Iz koncesijske pogodbe izhaja, da bi moral pravni prednik z gradnjo zaključiti že leta 2008, vendar z gradnjo ni niti pričel. Z odločbo št. 35501-16/2012 z dne 22. 3. 2012 je Vlada polovico te koncesije prenesla na pobudnika in z njim sklenila koncesijsko pogodbo št. 01405-30/2010 dne 7. 6. 2012. Iz koncesijske pogodbe izhaja, da mora pobudnik zgraditi objekte in naprave za rabo vode za proizvodnjo električne energije do konca leta 2013. Pobudnikov očitok, da je Občina samovoljno sprejela izpodbijano ureditev, je neutemeljen. ZV-1 v tretjem odstavku 137. člena določa, če je za rabo vode treba pridobiti dovoljenje za poseg v prostor skladno s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov, je podlaga za izdajo koncesijskega akta tudi prostorski akt države ali lokalne skupnosti. Vlada je torej podelila koncesijo ne da bi predhodno ugotovila, ali je gradnja po prostorskem aktu sploh dopustna, oziroma je bila celo seznanjena (kar izhaja tako iz odločbe kot iz koncesijske pogodbe), da prostorski akt ne omogoča gradnje MHE.

9. Pobudnik očita, da je prvi odstavek 84. člena OPN, ki določa, da so poplavna območja prikazana v kartah "Prikaz prostora" in se varujejo v skladu z določbami predpisov s področja upravljanja z vodami, v neskladju s 83. členom ZV-1, ki ureja, da je določitev poplavnih območij v izključni pristojnosti Vlade. Očitok je neutemeljen. Na podlagi prvega odstavka 61. člena ZV-1 se v prostorskih aktih, ki bi lahko vplivali na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo, prikažejo varstvena in ogrožena območja. Kot ogrožena območja pa se štejejo tudi poplavna območja. Vlada je z Uredbo o vsebini in načinu priprave

podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami (Uradni list RS, št. 7/10 – v nadaljevanju Uredba o podrobnejšem načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti) določila podrobnejšo vsebino, način priprave in časovnice za pripravo posameznih vsebin načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami. Ministrstvo za okolje in prostor je moralo tako do 22. 12. 2011 zagotoviti izdelavo predhodne ocene poplavne ogroženosti, do 22. 12. 2013 zagotoviti karte poplavne nevarnosti in poplavne ogroženosti (za območja pomembne poplavne ogroženosti), do 22. 12. 2015 pa je moralo zagotoviti dokončanje načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti. To pomeni, da v času sprejetja OPN karte poplavne ogroženosti še niso bile izdelane. Iz smernic ARSO pa izhaja, da obstajajo strokovne podlage s področja urejanja voda (Atlas okolja), ki jih je moral pripravljavec prostorskega akta upoštevati pri prostorskem načrtovanju.

10. Očitek, da je četrti odstavek 84. člena OPN, ki določa, da so novogradnje na spornem območju prepovedane, v neskladju s 85. členom ZV-1, je neutemeljen. Zakonodajalec se je sicer odločil, da se lahko načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki se oblikujejo na podlagi kart nevarnosti in ogroženosti, sprejmejo kot podrobnejši načrti upravljanja voda, ki jih v skladu s 60. členom ZV-1 sprejme Vlada, vendar pa je v prvem odstavku 14. člena Uredbe Vlada določila, da se načrtovanje posegov v prostor za zmanjšanje poplavne in z njo povezane erozijske ogroženosti načrtuje (tudi) v okviru prostorskih aktov z upoštevanjem Uredbe o podrobnejšem načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti. Po drugem odstavku navedenega člena je treba takšne posege v prostor načrtovati kot celovite ukrepe in jih izvajati pred začetkom izvajanja novih posegov v prostor. Na območjih pomembnih vplivov poplavne in erozijske ogroženosti se celoviti ukrepi načrtujejo na ravni države, na vseh preostalih območjih pa na ravni lokalnih skupnosti. Zato je Občina v šestem odstavku 84. člena OPN določila, da na vseh EUP, ki segajo v poplavna območja in se njihova poplavna varnost ureja v skladu z Odlokom o občinskem lokacijskem načrtu Rekonstrukcija vodotoka Cerknica in Cvetkove ulice, ceste R3T912, v Cerknem (Uradni list RS, št. 118/05), so gradnje do izvedbe z občinskim lokacijskim načrtom načrtovanih protipoplavnih ureditev, rešitev in ukrepov, ki zagotavljajo poplavno varnost posamezne enote, prepovedane.

11. Pobudnik očita nezakonitost postopka priprave in sprejetja OPN, ker po njegovih navedbah Vlada za območje KE 06/A 424 ni predpisala nikakršnih omejitev ali usmeritev s področja varstva narave. Očitek je neutemeljen. Po 12. členu ZON so rastline in živali pod posebnim varstvom države. Vlada je sprejela Uredbo o habitatnih tipih (Uradni list RS, št. 112/03, 36/09 in 33/13), ki določa, da je pred odločitvijo o prostorskih ureditvah in rešitvah, ki se nanašajo na območja s predvidenimi spremembami rabe prostora oziroma razmestitvijo dejavnosti v prostoru, treba ugotoviti prisotnost habitatnih tipov na teh območjih in njihovo stanje ohranjenosti. Ekološke razmere so ustrezne, kadar se izkazujejo take lastnosti nežive ali žive narave, ki omogočajo obstoj habitatnega tipa in njegovo ugodno stanje. Iz smernic Zavoda izhaja, naj se energetska raba vode izvaja izven pomembnih in ohranjenih habitatov ogroženih in zavarovanih vrst. Vodotok Cerknica je izjemno pomemben habitat vrste raka "navadni koščak" in za ohranjanje genetsko čiste soške postrvi. V postopku prostorskega načrtovanja je bilo izdelano OP. Iz

tega OP izhaja, da na podlagi obstoječih podatkov ni bilo mogoče oceniti, ali je postavitve sporne MHE tudi ob morebitnem upoštevanju omilitvenih ukrepov še sploh sprejemljiva. Zato je Zavod zahteval, da se pred umestitvijo MHE v prostor izdelata posebna študija, v kateri je treba pripraviti oceno obstoječega stanja ohranjenosti habitata in populacij rib in rakov, ki so zmanjšani zaradi že obstoječih MHE. Študije o sprejemljivosti MHE na porečju Cerknica pa ni bilo mogoče izvesti v časovnem okviru, ki ga je Občina določila za sprejetje OPN. Očitek o samovoljnosti Občine, ker je v OPN za območje KE 06/A 424 določila zgolj prepoved gradnje MHE, ni pa prepovedala tudi drugih gradenj, je neutemeljen. Sama sprememba namembnosti zemljišča v tej EUP niti ne more biti sporna z vidika področja varstva narave (nesprejemljiva je zaradi poplavne ogroženosti). Z vidika narave so se v postopku CPVO ugotavljali vplivi na varstveni cilj ohranjanja prehodnosti vodotoka, ki omogoča selitev rib in rakov.

12. Očitek pobudnika, da je v izpodbijanem delu OPN v neskladju s 33. členom Ustave in 1. členom Prvega protokola k EKČP, je neutemeljen. Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen Ustave, ni neomejena. V sodobnih družbah se vedno bolj uveljavlja spoznanje, da ravnanje s stvarjo oziroma pravico ne sme ostati samo v sferi odločitev posameznika oziroma lastnika, temveč se morajo upoštevati tudi okoljski interesi. Iz tega spoznanja o t. i. ekološki vezanosti lastnine izhaja tudi prvi odstavek 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Citirana ustavna določba torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine. V primeru, ko zakonska ureditev po vsebini ne pomeni omejitve posamezne človekove pravice, temveč le določitev načina njenega izvrševanja, Ustavno sodišče preizkuša le, ali je imel zakonodajalec za določitev takšnega načina izvrševanja pravice razumen razlog. ZPNačrt določa postopek priprave in sprejetja prostorskih aktov, v tem postopku sodelujeta tudi nosilca urejanja prostora s področja upravljanja voda in narave, ki dajeta mnenji v skladu z ZV-1 in ZON. Ureditvama, ki zasledujeta cilja o nedopustnosti gradnje na poplavnih območjih in o varstvu habitatov, ni mogoče očitati nerazumnosti. OPN, ki je sprejet v skladu z ZPNačrt, zato ne pomeni posega v lastninsko pravico, ampak določa le način uživanja lastnine.

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Jadek Pensa.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik

RS
US