



Številka: U-I-139/15-16

Datum: 23. 4. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Miodraga Dakića, Ljubljana, ki ga zastopata Andrej Dolores in Katarina Dolores – Toš, odvetnika v Domžalah, na seji 23. aprila 2020

odločilo:

1. Člen 156 Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Bled (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 34/14, 40/14 – popr., 14/15, 48/16, 60/17, 7/18 in 29/18) je v delu, ki spreminja del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, v neskladju z Ustavo.

2. Občina Bled je dolžna ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 156. člena Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Bled se v delu, ki spreminja del zemljišč s parcelnima številkami 296 in 297, obe k. o. Rečica, iz gozdne površine v gozd s posebnim namenom, zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija 156. člen Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Bled (v nadaljevanju Odlok), ki določa namensko rabo v enoti urejanja prostora BK-10, v kateri ležita zemljišči s parcelnima številkami 296 in 297, obe k. o. Rečica. Pobudnik meni, da sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča iz stavbnega v kmetijsko in razglasitev gozda s posebnim namenom pomenita protiustaven poseg v pravico do zasebne

lastnine. Zaradi spremembe obstoječe namenske rabe zemljišča naj bi pobudnik utrpel visoko škodo, saj naj bi se vrednost zemljišča bistveno zmanjšala. Omejitev lastninske pravice naj bi bila dopustna le v izjemnih primerih ter na način in po postopku, ki ju določa zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje. Pri tem pa mora biti spoštovano načelo sorazmernosti. Pobudnik zatrjuje, da se je vrednost zemljišča s spremembo obstoječe namenske rabe zemljišča bistveno znižala. Pobudi je priložil kupo-prodajno pogodbo in izpisek iz portala prostor.si s posplošeno vrednostjo nepremičnine po spremembi obstoječe namenske rabe zemljišča. Z izpodbijanem delom Odloka naj bi bil tudi razširjen varstveni režim kulturne dediščine in naj bi bil določen poseben varstveni režim gozda, in sicer gozd s posebnim namenom. S tem naj bi bilo poseženo v pravico iz 33. člena Ustave in v 153. člen Ustave.

2. Pobudnik meni, da je bil Odlok sprejet v neskladju z Zakonom o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 115/06, 110/07, 106/10, 63/13, 17/14, 24/15 in 77/16 – v nadaljevanju ZG), Zakonom o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11, 90/12, 111/13 in 32/16 – v nadaljevanju ZVKD-1) in Zakonom o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16 in 79/17 – v nadaljevanju ZKZ). Zatrjuje, da sprememba obstoječe namenske rabe dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, temelji na smernicah, ki jih je podal stvarno nepristojni organ. Zato naj bi bilo zgolj ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, stvarno pristojno dajati strokovne smernice za spremembo obstoječe namenske rabe zemljišč v kmetijska zemljišča. Ministrstvo, pristojno za varstvo kulturne dediščine, naj bi z dajanjem smernic v zvezi s spreminjanjem zemljišča iz stavbnega v kmetijsko preseglo meje svoje pristojnosti.

3. Pobudnik meni, da zemljišče s parcelno številko 297, k. o. Rečica, ni izpolnjevalo pogojev, ki jih določa ZKZ. Meni, da pri spremembi obstoječe namenske rabe zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega v kmetijsko ni bilo strokovnih meril, na podlagi katerih bi bilo ugotovljeno, da navedeno zemljišče izpolnjuje pogoje za kmetijsko zemljišče. Pobudnik se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-116/05 z dne 5. 7. 2007 (Uradni list RS, št. 64/07, in OdlUS XVI, 68).

4. Pobudnik zatrjuje, da so bile smernice ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine, izdane brez pravne podlage. Meni, da upošteveno zemljišče ne more imeti varstvenega režima, saj naj bi ležalo neposredno v bližini moderno grajenih stanovanjskih hiš in blokov ter se ne zajeda v godove ali kulturni ambient. Iz tekstualnega opisa EŠD 13232 Bled – Ambient Bleda naj bi izhajalo, da sta sporni zemljišči izvzeti iz varovanega dela. Pobudnik zatrjuje, da varovano območje ni bilo razglašeno s posebnim aktom, kot zahteva ZVKD-1. Zato naj bi bil vpis v Register nepremične kulturne dediščine (v nadaljevanju register) v nasprotju z ZVKD-1 in Pravilnikom o registru kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 66/09). Pobudnik meni, da bi smel soglasodajalec v postopku sprejemanja prostorskega akta določiti zgolj smernice, ki bi imele pravni temelj v zakonu ali drugem splošnem ali posamičnem aktu, ki bi določal varstveni režim kulturne

dediščine. Ker naj v konkretnem primeru varstveni režim ne bi temeljil na zakonu, naj bi bil Odlok v neskladju s 120. in 153. členom Ustave.

5. Pobudnik zatrjuje, da je Občina Bled brez ustreznih pravnih podlag na zemljišču s parcelno številko 296 in delu zemljišča s parcelno številko 297, obe k. o. Rečica, določila režim varovanega gozda. Iz orto posnetka navedenih zemljišč naj bi izhajalo, da sta upoštevni zemljišči travniški parceli, na katerih ni gozda. Zato naj ne bi bilo mogoče določiti varstvenega režima gozda, ki naj ga na teh parcelah ne bi bilo. V skladu s 43., 44. in 45. členom ZG naj bi bila razglasitev gozda s posebnim namenom dopustna zgolj na podlagi predpisa Vlade. Občina Bled pa naj bi določila varstveni režim brez ustreznih pravnih podlag. Zato naj bi bil izpodbijani del Odloka v neskladju z ZG.

6. Občina Bled je v odgovoru zavrnila pobudnikove navedbe. Pri pripravi prostorskega načrta naj bi bila dolžna upoštevati temeljna načela, ki jih določa zakon (načelo trajnostnega prostorskega razvoja). Trajnostni prostorski razvoj naj bi se zagotavljal z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi potrebami v prostoru, tako da bi se ob upoštevanju obstoječih naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine dosegla racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti. Ob upoštevanju tudi drugih načel prostorskega načrtovanja je po mnenju Občine Bled normalno, da se lahko spremeni dosedanja namenska raba prostora. Pri sodobnem prostorskem načrtovanju naj bi bilo treba v določeni meri popraviti tudi časovno oddaljene planske odločitve, ki naj ne bi bile več skladne z aktualnimi izhodišči razvoja in varstva prostora. Zato naj bi se lahko tudi stavbna zemljišča vrnila v primarno namensko rabo prostora. Možnost gradnje na določenem prostoru naj ne bi pomenila pridobitve te pravice za vedno. Pravica do gradnje določenega objekta naj bi se pridobila šele s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem.

7. Občina je pojasnila, da je bil osnutek Odloka na podlagi 47. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt) posredovan pristojnim nosilcem urejanja prostora, da so podali smernice, v katerih so izražali varstvene interese področja, za katero so pristojni. Po pridobitvi smernic je bil pripravljen dopolnjen osnutek Odloka, ki je bil tudi predmet javne razgrnitve. Pri pripravi dopolnjenega osnutka Odloka je Občina Bled upoštevala pridobljene smernice nosilcev urejanja prostora. Občina Bled poudarja, da so bile za izpodbijani del Odloka ključne smernice Ministrstva za kulturo, ki je navedlo, da je treba zaradi ohranjanja značilnosti EŠD Bled – Ambient Bleda in zaradi upoštevanja strateškega dela Odloka izločiti nepozidana stavbna zemljišča, med drugim tudi vse nepozidane parcele območja Prdance (Rečica). Nepremičnina s parcelno številko 297, k. o. Rečica, naj bi ležala na območju Prdance. Glede na navedeno je Občina Bled spremenila obstoječo namensko rabo dela zemljišča na navedeni parceli iz stavbnega zemljišča v kmetijsko II. kategorije in v manjši meri v gozdno zemljišče. Pri spremembi obstoječe namenske rabe naj bi Občina Bled upoštevala tudi splošne smernice

Ministrstva za kmetijstvo in okolje, ki naj bi določale, da se lahko predlaga sprememba nekmetijske namenske rabe v kmetijsko namensko rabo le za tista zemljišča, ki so v evidenci dejanske rabe uvrščena med kmetijska zemljišča, pri čemer se pri določitvi podrobnejše namenske rabe smiselno upošteva podrobna namenska raba kmetijskih zemljišč v neposredni bližini. Dejanska raba spornega zemljišča v fazi priprave Odloka naj bi bila trajni travnik in v manjšem delu tudi gozd.

8. Občina Bled pojasnjuje, da odgovor Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z dne 31. 7. 2015 ne pomeni, da bi bil Odlok sprejet brez strokovnih smernic in strokovnih podlag. V prvem osnutku Odloka naj ne bi bila predvidena sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica. Do navedene spremembe obstoječe namenske rabe upoštevnega zemljišča naj bi prišlo šele v dopolnjenem osnutku Odloka ob upoštevanju smernic vseh pristojnih organov. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano naj bi bilo ponovno seznanjeno s predlogom Odloka. Če bi nosilci prostorskega urejanja ugotovili, da občina mnenj oziroma predpisov iz njihove pristojnosti ne bi upoštevala, bi to ugotovitev utemeljili in občini tudi podali svoje pripombe. Občina Bled zatrjuje, da je k predlogu Odloka pridobila pozitivni mnenji Ministrstva za kulturo ter Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

9. Občina pojasnjuje, da obe upošteveni zemljišči ležita v območju kulturne dediščine EŠO 12323 Bled – Ambient Bleda in da je bila obstoječa namenska raba zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz kmetijskega v stavbno spremenjena z Dopolnitvijo Družbenega plana Občine Radovljica za obdobje 1986–1991 (Uradni vestnik Gorenjske, št. 15/87). Različnost strokovnih podlag za območje varstva kulturne dediščine naj bi izhajala iz časovnega razkoraka med enim in drugim aktom. Predlog za vpis enote kulturne dediščine Bled – Ambient Bleda v register kulturne dediščine naj bi bil podan 7. 4. 2000, prve strokovne podlage za varstvo kulturne dediščine Bleda pa izdelane leta 2001. Zato naj v času spremembe obstoječe namenske rabe upoštevnega zemljišča iz kmetijskega v stavbno še ne bi obstajale strokovne podlage za varstvo kulturne dediščine in naj na zemljišču ne bi bilo varstvenega režima.

10. Pri določitvi namenske rabe gozdno zemljišče naj bi Občina Bled upoštevala tako stanje na terenu kot tudi obseg gozda, ki izhaja iz t. i. gozdne maske, ki jo vodi Zavod za gozdove Slovenije. Občina je odgovoru priložila katastrski prikaz parcel z digitalnim ortofoto posnetkom, iz katerega je razviden obstoj gozda na parceli, in ločen prikaz t. i. maske gozda kot strokovne podlage za takšno opredelitev namenske rabe. Občina je še pojasnila, da opredelitev gozda s posebnim namenom v Odloku ne pomeni določitve gozda s posebnim pomenom po Uredbi o varovalnih gozdovih in gozdovih s posebnim namenom (Uradni list RS, št. 88/05, 56/07, 29/09, 91/10, 1/13 in 39/15), temveč le določitev podrobnejše namenske rabe.

11. Pobudniku je bil posredovan odgovor nasprotnega udeleženca, na katerega je odgovoril. Pobudnik vztraja pri navedbah v pobudi. Opozoril je na dopis Zavoda za

varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju zavod) z dne 6. 1. 2015, ki ga je zavod poslal pobudniku in ga je Občina Bled priložila svojemu odgovoru. Iz dopisa naj bi izhajalo, da je enota kulturne dediščine Bled – Ambient Bleda kulturna krajina, pri kateri je treba ohranjati krajinsko zgradbo in prepoznavno prostorsko podobo. Prdanca naj bi bila naravna in nepozidana vzpetina, ki je razpoznaven element krajinske zgradbe v območju Bled – Ambient Bleda. Pobudnik je v odgovoru opozoril, da del zemljišča parcelna št. 297, k. o. Rečica, ki se mu je z izpodbijanim Odlokom spremenila obstoječa namenska raba iz stavnega zemljišča v kmetijsko, ne posega na območje vzpetine Prdanca.

B. – I.

12. Po drugem odstavku 162. člena Ustave lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, če izkaže svoj pravni interes. Ta je v skladu z drugim odstavkom 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

13. Občinski prostorski akti (v nadaljevanju OPN), ki določajo oziroma spreminjajo namensko rabo zemljišč iz zazidljivih v nezazidljiva¹ ali spreminjajo podrobno namensko rabo zemljišča iz gozda v gozd s posebnim namenom, so splošni akti, ki učinkujejo na položaj lastnikov teh zemljišč na način, da neposredno posegajo v njihove pravice ali njihov pravni položaj. Pobudnik je izkazal, da je lastnik zemljišč, ki jim je bila namenska raba z izpodbijanim Odlokom spremenjena, zato izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka v delu, s katerim se spreminja namenska raba zemljišč s parcelnima številka 296 in 297, obe k. o. Rečica.

B. – II.

14. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 156. člena Odloka v delu, ki spreminja del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

15. Pobudnik zatrjuje, da je Občina Bled s 156. členom Odloka, s katerim je spremenila obstoječo namensko rabo dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, omejila njegovo lastninsko pravico. Pri tem naj ne bi

¹ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19), 24. točka obrazložitve.

spoštovala postopkovnih določb, ki jih določa zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje. S tem naj bi Občina Bled kršila tretji odstavek 153. člena in tudi 33. člen Ustave.

16. Občina ima v okviru prvega odstavka 140. člena Ustave pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja (pravice in obveznosti pravnih subjektov), vendar pri tem ne sme preseči ustavnega okvira in s svojim normativnim urejanjem poseči v državne pristojnosti.² Kadar zakon izrecno določa izvirne pristojnosti občine oziroma pooblastila za normativno urejanje v okviru izvirnih pristojnosti na nekem področju, je treba z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila.³ Pri tem je treba upoštevati, da zakonodajalec sme napolnjevati vsebino nedoločenega pravnega pojma lokalne javne zadeve, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave.⁴ V tem okviru lahko Ustavno sodišče očitke o neskladnosti občinskih predpisov z zakoni presoja z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave. Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, čeprav urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni. Pravnih razmerij ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila.⁵ Glede na navedeno je Ustavno sodišče očitke pobudnika presojalo z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave, pri tem pa je upoštevalo tudi zahteve, ki izhajajo iz 33. člena Ustave, ki varuje pravico do zasebne lastnine.

17. 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 Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7, 7. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna skupnost pri odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone. V teh postopkih je treba uskladiti interese različnih subjektov v prostoru, razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami, javno korist z zasebnimi interesi oziroma oblikovati pravne režime za varovanje in rabo prostora. Avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja zato

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 17/97, in OdlUS VI, 25), 7. točka obrazložitve.

³ Prav tam, 9. točka obrazložitve.

⁴ Prav tam, 8. točka obrazložitve.

⁵ Prav tam, 9. točka obrazložitve, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-99/04 z dne 16. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 66/05, in OdlUS XIV, 56), 9. točka obrazložitve.

ni neomejena. Lokalna samouprava je omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.⁶

18. Ustavna omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov, je tudi pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.⁷ Njen namen je nosilcu temeljnih pravic zavarovati svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Ima dvojni varovalni učinek. Na eni strani varuje konkreten položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, na drugi strani pa varuje pravne položaje, s katerimi ta imetnik uresničuje svobodo na premoženjskem področju.⁸ Varuje torej konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom in skupnostjo ter varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje pravice: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti. Zato ustavni pojem lastnine dobi vsebino šele z zakonsko ureditvijo. Vsebina ustavnega varstva lastnine oziroma vsebina ustavno zajamčenih lastninskih upravičenj na posameznih kategorijah stvari se lahko skozi časovna obdobja spreminja v odvisnosti tako od objektivnega pomena te kategorije stvari za skupnost kakor tudi od prevladujočih vrednostnih pogledov na razmerje med lastnikom in skupnostjo. Uporaba pooblastila za zakonsko konkretizacijo vsebine lastninske pravice privede do različnih pojavnih oblik lastnine. Ker je javni interes pri različnih vrstah stvari različno intenzivno izražen, se zakonski lastninskopravni režimi posameznih vrst stvari razlikujejo.⁹

19. Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen Ustave, ni neomejena. V sodobnih družbah se je uveljavilo spoznanje, da ravnanje s stvarjo oziroma pravico ne sme ostati samo v sferi odločitev posameznika oziroma lastnika, temveč se morajo upoštevati tudi splošni interesi. Iz tega spoznanja o t. i. socialni in ekološki vezanosti lastnine izhaja tudi prvi odstavek 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, naj 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.¹⁰ Vendar ima pooblastilo iz

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 21. točka obrazložitve.

⁸ Primerjaj G. Virant in L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 342. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. Up-849/14 z dne 27. 9. 2018 (Uradni list RS, št. 68/18, in OdlUS XXIII, 29), 12. točka obrazložitve.

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 120/06, in OdlUS XV, 78), 25. točka obrazložitve.

¹⁰ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 150), 23. točka obrazložitve, in št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006 (Uradni list

67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine, meja. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine.¹¹

20. Zemljišče je sestavni del širšega prostora. V primeru, ko je predmet lastninske pravice zemljišče, so omejitve njegove uporabe, uživanja in razpolaganja v javnem interesu neločljivo povezane s prostorskimi omejitvami. Prostor, ki je ljudem na razpolago za zadovoljevanje tako zasebnih kot javnih potreb, je namreč – tudi zaradi gospodarskega in širše družbenega razvoja – vedno bolj omejen. Omejenost prostora nujno zahteva skrbno načrtovanje njegove namenske in smotrne izrabe. Ustavno sodišče je tako že sprejelo stališče, da je prostor naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina.¹² Bolj ko je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na razpolago zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice.¹³ Pri zemljiščih je ta prostor še posebej velik, saj so v sodobni družbi gospodarska, socialna in ekološka funkcija zemljišč, ki jih izpostavlja Ustava v prvem odstavku 67. člena, močno poudarjene. Ureditev rabe zemljišč na način, da kar najbolj pride do izraza njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija, narekuje ustavno pooblastilo zakonodajalcu v tej določbi, da zaradi smotrnega izkoriščanja določi posebne pogoje za uporabo zemljišč.¹⁴ V začrtanih okvirih prostorskega načrtovanja določitev namenske rabe zemljišč z občinskim prostorskim načrtom ne pomeni odločanja o pravicah ali pravnih koristih posameznikov, temveč gre za normiranje v javnem interesu. Namenska raba zemljišča neizogibno sooblikuje vsebino lastninske pravice lastnikov zemljišč na območju OPN. Z opredelitvijo namenske rabe posamezne nepremičnine so določeni okviri dopustne rabe te nepremičnine (npr. za gradnjo) in je vzpostavljena podlaga za pridobitev drugih pravic in obveznosti (npr. obveznost plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča). Z vidika lastnika zemljišča lahko pomeni določitev namenske rabe zemljišča omejitve njegove lastninske pravice, saj sme zemljišče uporabljati le skladno s prostorskimi akti. Opredelitev namenske rabe nepremičnine, določena z namenom smotrnega izkoriščanja zemljišč ter zagotovitve gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastninske pravice na zemljiščih, je vsebinska sestavina lastninske pravice na zemljiščih. Po drugi strani tako določeni vsebini lastninske pravice nujno ustreza tudi upravičeno pričakovanje lastnika

RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70), 14. točka obrazložitve, ter sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-51/95 z dne 18. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99, in OdlUS VIII, 65), 5. točka obrazložitve, in št. U-I-432/98 z dne 5. 4. 2001 (OdlUS X, 70), 7. točka obrazložitve.

¹¹ J. Čebulj, O ustavni presoji določanja načina uživanja lastnine na naravnih dobrinah, V. dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 126–127, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/06, 16. točka obrazložitve.

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02, in OdlUS XI, 23), 19. točka obrazložitve.

¹³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/04, 25. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 18. točka obrazložitve.

zemljišča, da bo lahko upravičenja, ki izhajajo iz določene namenske rabe zemljišča, tudi uresničil.¹⁵

21. Zemljišče, na katerem je dopustna gradnja, dosega po naravi stvari največjo vrednost na trgu. Zato sprememba namenske rabe iz zazidljivega v nezazidljivo zemljišče intenzivno poseže v pričakovanja lastnika zemljišča, pa tudi intenzivno na novo sooblikuje upravičenja, ki izhajajo iz lastninske pravice, varovane v 33. členu Ustave.

22. Pravico do zasebne lastnine, kot jo zagotavljata 33. in 67. člen Ustave, ureja tudi 1. člen Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).¹⁶ EKČP ne zagotavlja višje ravni varstva lastninske pravice od Ustave.¹⁷ Pri opredelitvi ravni varstva pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave mora Ustavno sodišče upoštevati tudi sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Iz sodne prakse ESČP izhaja, da 1. člen Prvega protokola k EKČP vsebuje tri pravila. Prvo, določeno v prvem stavku prvega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP, je splošne narave in izraža načelo spoštovanja mirnega uživanja premoženja. Drugo pravilo iz drugega stavka prvega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP se nanaša na odvzem premoženja in določa pogoje za to. Tretje pravilo, navedeno v drugem odstavku 1. člena Prvega protokola k EKČP, priznava, da so države med drugim upravičene do nadzora nad uporabo premoženja v skladu s splošnim interesom. Drugo in tretje pravilo se nanašata na določene primere poseganja v pravico do mirnega uživanja premoženja in ju je treba razlagati glede na splošno načelo, navedeno v prvem pravilu.¹⁸ Ukrepanje države, ki vpliva na mirno uživanje lastnine, je skladno s splošnim pravilom iz prvega stavka prvega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP, le če zagotovi pravično ravnovesje (*fair*

¹⁵ Prav tam, 20. točka obrazložitve.

¹⁶ Člen 1 Prvega protokola k EKČP določa:

"Vsaka fizična ali pravna oseba ima pravico do spoštovanja svojega premoženja. Nikomur ne sme biti lastnina odvzeta, razen če je to v javnem interesu v skladu s pogoji, ki jih določa zakon, in ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava.

Ta določba pa nikakor ne omejuje pravice držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnim interesom ali za zagotovitev plačila davkov, drugih prispevkov ali denarnih kazni."

¹⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28), 107. točka obrazložitve.

¹⁸ Glej sodbe ESČP v zadevah *Skibińscy proti Poljski* z dne 14. 11. 2007, 73. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski* z dne 29. 3. 2011, 61. točka obrazložitve, *Matczynski proti Poljski* z dne 15. 12. 2015, 92. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi* z dne 6. 2. 2018, 99. točka obrazložitve, in *Lay Lay Company Limited proti Malti* z dne 23. 7. 2013, 83. točka obrazložitve.

balance) med zahtevami splošnega interesa (javnega interesa) in zahtevo po varovanju temeljnih pravic posameznika.¹⁹ Pri omejitvah pravice do mirnega uživanja premoženja mora obstajati razumno razmerje sorazmernosti (*a reasonable relationship of proportionality*) med uporabljenimi sredstvi in zasledovanim ciljem.²⁰ Države imajo pri presoji ukrepov, ki jih ESČP presoja v okviru drugega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP, široko polje proste presoje tako pri izbiri sredstev za doseg ciljev kot pri oceni, ali so posledice izbranih sredstev upravičene v javnem interesu za doseg zasledovanega cilja.²¹ Vendar pa zahtevanega pravičnega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.²²

23. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da pomenijo prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine (*inability to develop the property*), ki jih določajo prostorski akti, omejitev pravic, ki običajno pripadajo lastniku nepremičnine, in s tem poseg v pravico do mirnega uživanja premoženja.²³ ESČP ukrepov države, ki pomenijo prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ne presoja kot omejitev, ki bi pomenile odvzem premoženja v pomenu drugega stavka prvega odstavka 1. člena Prvega protokola k EKČP.²⁴ Prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki izhajajo iz določitve namenske rabe zemljišča, ESČP umešča med ukrepe, ki pomenijo izvrševanje pravice države, da uveljavi zakone, ki so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja.²⁵ ESČP pri presoji omejitev pravice do mirnega uživanja premoženja najprej presodi zakonitost ukrepa in v nadaljevanju zakonitost ciljev takega ukrepa. Po stališču ESČP so varstvo okolja,²⁶ varstvo kulturne

¹⁹ Glej sodbe ESČP v zadevah *Skibiński proti Poljski*, 87. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 65. točka obrazložitve, *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve.

²⁰ Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve, in *Potomska in Potomski proti Poljski*, 65. točka obrazložitve.

²¹ Glej sodbe ESČP v zadevi *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 67. točka obrazložitve, in *J. A. Pye (Oxford) Ltd in J. A. Pye (Oxford) Land Ltd proti Združenemu kraljestvu* z dne 30. 8. 2007, 55. točka obrazložitve, ter odločitve ESČP v zadevah *Übleis proti Avstriji* z dne 11. 10. 2011, *Đuzel proti Hrvaški* z dne 7. 1. 2014 in *Haider proti Avstriji* z dne 29. 1. 2004. Glej tudi W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2017, str. 979.

²² Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, in *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve.

²³ Glej sodbi ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 96. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 100. točka obrazložitve.

²⁴ Glej sodbe ESČP v zadevi *Potomska in Potomski proti Poljski*, 63. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 101. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 96. točka obrazložitve.

²⁵ Glej sodbo ESČP v zadevi *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 84. točka obrazložitve, ter odločitve ESČP v zadevah *Übleis proti Avstriji*, *Đuzel proti Hrvaški* in *Haider proti Avstriji*.

²⁶ Glej sodbi ESČP v zadevi *Matczynski proti Poljski*, 100. točka obrazložitve, in *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 87. točka obrazložitve.

dediščine,²⁷ zaščita značilne naselbinske strukture in pokrajine²⁸ ter prostorsko načrtovanje²⁹ cilji, ki sledijo splošnemu interesu in so zato zakoniti.

24. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da imajo države pri prostorskem načrtovanju široko polje proste presoje, ki je širše kot v zadevah, ki se nanašajo zgolj na varstvo civilnih pravic.³⁰ Vendar morajo tudi v tem primeru države ohraniti pravično ravnovesje med splošnim interesom in pravico posameznika do mirnega uživanja premoženja³¹ ter upoštevati, da zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.³² Pri presoji pravičnega ravnovesja ESČP upošteva predvidljivost omejitev pravice do mirnega uživanja premoženja, upravičeno pričakovanje določene rabe nepremičnine oziroma sprejem tveganja ob njenem nakupu, obseg omejitev, obstoj pravnega varstva zoper omejitev pravice do premoženja in/ali dejanski obseg spremembe vrednosti premoženja zaradi spremembe prostorskega načrta.³³

25. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-6/17 sprejelo stališče, da Ustava posameznikom ne zagotavlja pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč. Spremenljivost namenske rabe zemljišča je vgrajena v sam koncept socialne vezanosti lastnine na zemljiščih in je nujni pogoj za udejanjanje ustavnopravno varovanega smotrnega izkoriščanja zemljišč in načela prevlade javnega interesa v postopku prostorskega načrtovanja.³⁴ Iz ustavnosodne presoje tudi izhaja, da OPN, ki je sprejet v zakonitem postopku in v skladu s področnimi zakoni, ne pomeni posega v lastninsko pravico, temveč določa le način uživanja lastnine.³⁵ Vendar je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-6/17, sklicujoč se na teorijo, poudarilo tudi, da z vidika lastnika zemljišča lahko

²⁷ Glej na primer sodbi ESČP v zadevah *Potomska in Potomski proti Poljski*, 64. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 104. točka obrazložitve.

²⁸ Glej odločitev ESČP v zadevi *Übleis proti Avstriji*.

²⁹ Glej odločitvi ESČP v zadevah *Đuzel proti Hrvaški* in *Haider proti Avstriji*.

³⁰ Glej sodbi ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 105. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 107. točka obrazložitve.

³¹ Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 107. točka obrazložitve, *Skibińscy proti Poljski*, 88. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 105. točka obrazložitve.

³² Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve.

³³ Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 106. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 67. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 108. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi *Haider proti Avstriji*.

³⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 21. točka obrazložitve.

³⁵ Glej sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-89/14 z dne 2. 6. 2016, 12. točka obrazložitve, št. U-I-241/00 z dne 10. 10. 2001 (OdlUS X, 175), 7. točka obrazložitve, in št. U-I-22/03 z dne 9. 12. 2004, 11. točka obrazložitve.

pomeni določitev namenske rabe zemljišča omejitev njegove lastninske pravice, saj sme zemljišče uporabljati le skladno s prostorskimi akti; ter da zakonito sprejeti prostorski akt in v njem opredeljena vsebina lastninske pravice izgrajuje upravičeno pričakovanje lastnika.³⁶

26. Ustavno sodišče mora, da bi zagotovilo enako raven varstva pravice iz 33. člena Ustave, kot jo zagotavlja EKČP v 1. členu Prvega protokola k EKČP, pri presoji ustavnosti in zakonitosti OPN, s katerim se spremeni obstoječa namenska raba zemljišč iz zazidljivih v nezazidljive, upoštevati zgoraj opisano sodno prakso ESČP. Zato je Ustavno sodišče moralo pri presoji ustavnosti in zakonitosti OPN, s katerim se spreminja obstoječa namenska raba zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, svoja dosedanja stališča znova pretehtati. Glede na stališča ESČP namreč prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki jih lahko določajo prostorski akti, pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine.³⁷

27. To pomeni, da pri presoji dopustnosti ukrepa ne more biti pomembno zgolj to, ali je imela lokalna oblast za določitev načina uresničevanja pravice razumen razlog, kar vsebuje zgolj presojo o obstoju stvarne povezanosti ukrepa in cilja.³⁸ Treba je pretehtati tudi, ali je izpolnjen pogoj pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti in interesi posameznika pri varovanju pravice do mirnega uživanja premoženja – nepremičnine, ki ji je bila v preteklosti že opredeljena vsebina s prostorskim aktom lokalne skupnosti na način, ki je dopuščal gradnjo. Pri tem je treba upoštevati dvoje. Prvič, da ima lokalna skupnost v primeru prostorskega načrtovanja široko polje proste presoje pri izbiri ukrepa za uresničitev ustavno dopustnega cilja. Drugič, da ima široko polje presoje tudi pri oceni, ali so posledice ukrepa upravičene z vidika koristi zasledovanega javnega interesa. Vendar pri tem kljub temu ne sme biti spregledana zahteva po pravičnem ravnovesju med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do mirnega uživanja premoženja, ki jo varuje 33. člen Ustave. To pomeni, da mora obstajati razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine.³⁹ Zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.⁴⁰ Zato je treba pri pripravi prostorskih načrtov, s katerimi se spreminja obstoječa namenska raba zemljišča iz

³⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 20. točka obrazložitve.

³⁷ Glej sodbi ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 96. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 100. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi *Übleis proti Avstriji*.

³⁸ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-89/14, 12. točka obrazložitve.

³⁹ Glej sodbe ESČP v zadevah *Skibińscy proti Poljski*, 87. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 65. točka obrazložitve, *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve.

⁴⁰ Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve.

zazidljivega v nezazidljivo, vedno upoštevati konkretne okoliščine primera. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-6/17 poudarilo, da morajo pripravljavci prostorskih aktov upoštevati tudi zasebne interese, ki jih varuje pravica do zasebne lastnine (33. člen Ustave), ter da je z njihovim varstvom povezana zahteva po spoštovanju sorazmernosti med omejitvami lastninske pravice in javnim interesom na področju prostorskega planiranja.⁴¹

28. Lokalna skupnost mora zato pri pripravi OPN, s katerim spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, izkazati posebno skrbnost in ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali je v načrtovanem ukrepu, s katerim zasleduje javni interes po zagotavljanju varstva zemljišč, ustrezno upoštevala interes lastnika pri tovrstni spremembi obstoječe namenske rabe. Ne zadostuje torej zgolj presoja, da s spremembo obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo zasleduje ustavno dopusten cilj in da so posledice izbranih sredstev upravičene v javnem interesu za doseganje zasledovanega cilja. Lokalna skupnost mora pretehtati tudi, ali načrtovani ukrepi ne prizadevajo pravičnega ravnovesja. Pri tem mora upoštevati, da tega ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme. Okoliščine, ki jih mora lokalna skupnost upoštevati, so predvidljivost omejitev pravice do premoženja, upravičeno pričakovanje določene rabe nepremičnine oziroma sprejem tveganja ob njenem nakupu, obseg omejitev ter ali in v kakšnem obsegu so spremembe prostorskega načrta dejansko vplivale na premoženjske interese lastnika zemljišča oziroma ali je bila vrednost njegovega premoženja bistveno zmanjšana.⁴²

B. – III.

29. Učinkovito varstvo lastninske pravice v postopkih OPN, ki spremenijo obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, zahteva že v fazi sprejemanja tega akta sodelovanje med lastniki zemljišča, ki se jim bo spremenila namenska raba zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, občino, ki sprejema OPN, in državnimi nosilci urejanja prostora, ki s sprejetjem smernic in mnenj zagotavljajo spoštovanje zahtev predpisov s posameznih področij. Za zagotovitev učinkovitega sodelovanja pri postopku sprejemanja OPN mora biti lastniku zemljišča, za katerega bi se s predvidenim prostorskim načrtom spremenila namenska raba iz zazidljivega v nezazidljivo, zagotovljen dostop do vseh upoštevanih informacij in možnost predhodne seznanitve s predvideno spremembo. Zgolj s predhodno seznanitvijo in z dostopom do vseh upoštevanih informacij lahko lastnik zemljišča učinkovito varuje svoje interese v postopku sprejemanja OPN. Lastnik zemljišča pa je dolžan že pred sprejetjem OPN občino seznaniti z vsemi konkretnimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na presojo, ali sprememba obstoječe

⁴¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 20. točka obrazložitve.

⁴² Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 106. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 67. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 108. točka obrazložitve.

namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo zagotavlja pravično ravnovesje med splošnim interesom in interesom posameznika, ki je varovan s pravico do zasebne lastnine. Občina mora že v postopku sprejemanja OPN konkretne ugovore lastnika zemljišč preučiti. Do njih se mora opredeliti tudi z vidika zahteve iskanja pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti, tj. javnim interesom na področju prostorskega planiranja, in interesi lastnika zemljišča, varovanimi s pravico iz 33. člena Ustave. Če je predlagana sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo posledica smernic in mnenj državnih nosilcev urejanja prostora, je občina dolžna z razlogi, ki jih navede lastnik, seznaniti tudi državne nosilce urejanja prostora, ki se morajo prav tako do teh okoliščin opredeliti tudi z vidika zahteve iskanja pravičnega ravnovesja med javnim interesom na področju prostorskega planiranja in interesi lastnika zemljišča, varovanimi s pravico iz 33. člena Ustave. Ustavna zahteva po ustreznem uravnoteženju interesov skupnosti in posameznikove pravice do premoženja, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave in je posebej poudarjena pri spremembi obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, namreč zavezuje tudi državne nosilce urejanja prostora pri pripravi smernic in mnenj.

30. Šele z ugotovitvijo vseh upoštevnihi okoliščin, ki omogočajo tehtanje med zahtevami splošnega interesa ter zahtevo po varovanju pravice do zasebne lastnine že v fazi sprejemanja OPN, je mogoče zagotoviti učinkovito pravno varstvo lastninske pravice zoper OPN, ki spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, v postopku za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti OPN pred Ustavnim sodiščem.⁴³

31. ZPNačrt, ki je v času sprejemanja izpodbijanega Odloka urejal posamezne faze postopka za pripravo in sprejetje prostorskih aktov, je urejal sodelovanje med lastniki zemljišč, občino in državnimi nosilci urejanja prostora. Občina in državni nosilci urejanja prostora so bili v postopku sprejemanja prostorskega akta v okviru svojih pristojnosti dolžni spoštovati 7. člen ZPNačrt, ki je določal, da morajo pristojni državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju upoštevati tako javni kot zasebni interes in ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu. V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZPNačrt je imel vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine, skladno z določbami tega zakona. V skladu s tretjim odstavkom 5. člena ZPNačrt so morali pristojni državni in občinski organi skladno s tem zakonom in z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, vsakomur omogočiti vpogled v prostorske akte, njihova strokovna gradiva in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost.

⁴³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 25. in 26. točka obrazložitve.

32. Država je bila v skladu s 4. točko prvega odstavka 11. člena ZPNačrt pristojna za sodelovanje v postopkih priprave občinskih in medobčinskih prostorskih aktov in izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin. V prvem odstavku 11.a člena ZPNačrt je bilo določeno, da so nosilci urejanja prostora⁴⁴ pri pripravi medobčinskih in občinskih prostorskih aktov sodelovali tako, da so na podlagi svojih razvojnih politik, strategij in programov, skladno s področnimi zakoni, pripravljavcem prostorskih aktov na njihovo zahtevo predložili svoje razvojne potrebe, ki so se nanašale na prostor; zagotovili strokovne podlage za podane razvojne potrebe za prostorske akte s svojega delovnega področja; in posredovali vse razpoložljive podatke, ki se nanašajo na prostor, ter morebitne usmeritve, priporočila in pojasnila s svojih delovnih področij. Nosilci urejanja prostora so sodelovali pri pripravi prostorskih aktov tako, da so poleg gradiv iz prvega odstavka 11.a člena ZPNačrt izdajali tudi smernice⁴⁵ in mnenja⁴⁶ k medobčinskim in občinskim prostorskim aktom. Občina je bila dolžna spoštovati splošne smernice, posebne smernice in mnenja, ki jih dajejo državni nosilci urejanja prostora. S smernicami in mnenji se je v postopku prostorskega načrtovanja zagotavljalo tudi spoštovanje zahtev predpisov s posameznih področij pri umeščanju prostorskih ureditev v prostor.⁴⁷

33. V 50. členu ZPNačrt je bilo urejeno sodelovanje javnosti (in s tem tudi lastnikov zemljišč) v postopku sprejemanja prostorskega akta. Občina je bila v skladu s prvim odstavkom 50. člena ZPNačrt dolžna izvesti javno razgrnitev in javno obravnavo dopolnjenega osnutka občinskega prostorskega načrta. V skladu s petim odstavkom 50. člena ZPNačrt je imela javnost, torej tudi lastniki zemljišč, ki bi se jim v skladu z dopolnjenim osnutkom OPN spremenila obstoječa namenska raba zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek OPN. V skladu s prvim stavkom šestega odstavka 50. člena ZPNačrt je bila občina dolžna preučiti pripombe in predloge javnosti ter do njih zavzeti stališče, ki ga je morala

⁴⁴ Nosilci urejanja prostora so ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov. Nosilci urejanja prostora so državni in lokalni. Državni nosilci urejanja prostora so ministrstva in drugi državni organi oziroma organizacije, določene z zakoni (10. točka 2. člena ZPNačrt).

⁴⁵ Smernice so dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov in dokumentov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja oziroma v katerem se načrtuje, in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve. Smernice državnih nosilcev urejanja prostora so splošne in posebne, razen za načrtovanje z občinskim podrobnim prostorskim načrtom (23. točka 2. člena ZPNačrt).

⁴⁶ Mnenja so dokumenti, s katerimi nosilci urejanja prostora ugotovijo, ali so bile pri pripravi prostorskega akta upoštevane njihove smernice oziroma, če smernice niso bile izdane, ali so bili pri pripravi prostorskega akta upoštevani predpisi z njihovega delovnega področja (8. točka 2. člena ZPNačrt).

⁴⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17, in OdlUS XXII, 13), 31. točka obrazložitve.

objaviti na krajevno običajen način in na svetovnem spletu. Zaradi učinkovitega varstva lastninske pravice iz 33. člena Ustave in 7. člena ZPNačrt, ki je zahteval skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa, je bila občina v postopku preučitve pripomb in sprejemanja stališč do pripomb lastnikov zemljišč dolžna ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali bo s spremembo obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

B. – IV.

34. Ustavno sodišče je glede na očitke pobudnika moralo presoditi, ali so bile navedene zahteve spoštovane v postopku sprejemanja Odloka. Namensko rabo zemljišč na zemljiščih s parcelnima številka 296 in 297, obe k. o. Rečica, sta v času, ko je pobudnik kupil zemljišče, urejala Odlok o prostorskih sestavinah za območje planske celote Občine Bled (Uradni list RS, št. 95/02) in Odlok o prostorsko ureditvenih pogojih za območje planske celote Bled (Uradni list RS, št. 54/04, 96/04 in 120/05 – v nadaljevanju Odlok/2004). V času nakupa nepremičnine 22. 8. 2007 je del parcele številka 297, k. o. Rečica, spadal v območje za stanovanja z oznako BL S 19: "Za žago – vzhodni del", delno v območje z oznako 2; ostala kmetijska zemljišča, delno v območje z oznako G; gozdne površine. Zemljišče s parcelno številko 296, k. o. Rečica, je spadalo v območje z oznako 2; ostala kmetijska zemljišča. V 54. členu Odloka/2004 je bilo določeno, da na območju BL S 19 ni dovoljena gradnja novih večstanovanjskih stavb ali sprememba obstoječih enodružinskih ali dvodružinskih vil v večstanovanjske stavbe. Obstoječih večstanovanjskih stavb ni bilo mogoče dozidati in nadzidati. Iz 156. člena Odloka, ki ureja podrobne prostorske izvedbene pogoje za enoto urejanja prostora BK-10, v kateri ležita upoštevni zemljišči, izhaja, da je namenska raba v tem delu K2 (druga kmetijska zemljišča), Gpn (gozd s posebnim namenom), VC (celinske vode) in PC (površine cest). Iz lokacijske informacije z dne 21. 9. 2015 izhaja, da je na delu zemljišča s parcelno številko 296 in delu zemljišča s parcelno številko 297, obe k. o. Rečica, določena namenska raba druga kmetijska zemljišča (K2), na delu zemljišča s parcelno številko 296 in delu zemljišča s parcelno številko 297, obe k. o. Rečica, pa gozd s posebnim namenom. Iz navedenega izhaja, da je z Odlokom prišlo do spremembe namenske rabe pri delu zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, kjer se je namenska raba zemljišča spremenila iz stavbnega v kmetijsko.

35. Iz odgovora Občine Bled izhaja, da v osnutku OPN ni bila predlagana sprememba namenske rabe pri delu zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko. Do navedene spremembe je prišlo šele v fazi priprave dopolnjenega osnutka OPN na podlagi smernic in mnenj ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine. Iz smernic, ki jih je ministrstvo, pristojno za varstvo kulturne dediščine, kot državni nosilec urejanja prostora izdalo v postopku sprejemanja OPN Občine Bled, med drugim izhaja, da je zahtevalo iz območja stavbnih zemljišč izločitev vseh nepozidanih stavbnih zemljišč na območju Prdance. Pobudnik je podal pripombe v

obeh postopkih javne razgrnitve dopolnjenega osnutka občinskega prostorskega načrta Občine Bled.⁴⁸ V pripombah se ni strinjal s spremembo obstoječe namenske rabe dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko. Navedel je, da kulturna krajina Bled – Ambient Bleda pokriva večino mesta Bled. Za vse posege na zemljišče je bilo treba pridobiti pogoje in soglasje zavoda. Zato je menil, da bi se lahko zagotovilo ohranjanje kakovosti kulturne krajine tudi z določitvijo pogojev pri gradnji objektov in ureditvi okolice. Občina Bled je pobudnikove pripombe preučila in sprejela stališče, da se predlog pobudnika, da se ne spremeni obstoječa namenska raba dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Račica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, ne upošteva. Pri tem se je Občina Bled sklicevala na smernice Ministrstva za kulturo oziroma zavoda, iz katerih izhaja, da mora zaradi ohranjanja značilnosti kulturne krajine Bled – Ambient Bleda in upoštevanja strateškega dela OPN izločiti vse nepozidane parcele na območju Prdance iz stavbnih zemljišč.

36. Iz navedenega izhaja, da sprememba obstoječe namenske rabe dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, temelji na smernici državnega nosilca urejanja prostora. Ministrstvo, pristojno za varstvo kulturne dediščine, je sprejelo stališče, da je mogoče ohraniti krajinsko zgradbo in prepoznavno prostorsko podobo le tako, da se spremeni obstoječa namenska raba upoštevnega zemljišča iz stavbnega v kmetijsko. Pobudnik se je kot lastnik zemljišča do navedenega predloga opredelil. Menil je, da bi bilo mogoče varovati kulturno krajino Bled – Ambient Bleda z manjšo omejitvijo lastninske pravice, in sicer tako, da bi mu bili določeni pogoji pri gradnji objektov in ureditvi okolice. Občina Bled v postopku sprejemanja Odloka po preučitvi pripomb, ki jih je pobudnik kot lastnik zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, podal v postopku javne razgrnitve, s temi pripombami ni seznanila ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine, da bi se to lahko do okoliščin, ki jih je navedel pobudnik, z vidika zahteve po zagotavljanju pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, opredelilo. S tem pa Občina Bled ni zagotovila ustreznega sodelovanja med lastnikom zemljišča, ki se mu v postopku sprejemanja OPN spreminja obstoječa namenska raba zemljišča iz stavbnega v kmetijsko, občino in državnimi nosilci urejanja prostora. Zato se Občina Bled tudi ni mogla ustrezno vsebinsko opredeliti do pripomb pobudnika v postopku javne razgrnitve, kot je to zahteval prvi stavek šestega odstavka 50. člena ZPNačrt.

⁴⁸ S Sklepom o javni razgrnitvi dopolnjenega osnutka Občinskega prostorskega načrta za Občino Bled in Okoljskega poročila za celovito presojo vplivov na okolje v postopku priprave občinskega prostorskega načrta (Blejske novice, št. 4, april 2013) se je začel postopek javne razgrnitve dopolnjenega osnutka prostorskega načrta. S Sklepom o javni razgrnitvi sprememb dopolnjenega osnutka Občinskega prostorskega načrta za Občino Bled in Okoljskega poročila za celovito presojo vplivov na okolje v postopku priprave občinskega prostorskega načrta, nastalih na osnovi zavzetih stališč do pripomb in predlogov (Blejske novice, št. 8, september 2013), se je začel postopek javne razgrnitve sprememb tega prostorskega akta.

37. Iz priloženih dokumentov izhaja, da v postopku sprejemanja izpodbijanega Odloka, s katerim se je spremenila obstoječa namenska raba zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega v kmetijsko, ni bila zagotovljena skrbna presoja vseh okoliščin, ki bi lahko vplivale na presojo, ali ukrep spremembe obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo zagotavlja pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Zavod je na primer z dopisom št. 35101-0523/2015-5 z dne 6. 1. 2015 po sprejetju Odloka pobudniku pojasnil dodatne razloge, ki so vplivali na spremembo obstoječe namenske rabe upoštevne zemljišča. Iz navedenega dopisa izhaja, da je bila v smernicah sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča predlagana zaradi ohranjanja krajinske zgradbe in prepoznavne prostorske podobe ter odnosa med krajinsko zgradbo oziroma prostorsko podobo in stavbo oziroma naseljem. Zavod je poudaril, da je Prdanca kot naravna in nepozidana vzpetina razpoznavni element krajinske zgradbe v območju Bled – Ambient Bleda, ki se lahko ohranja le, če na njenih pobočjih niso zgrajeni objekti. Pobudnik je v odgovoru na odgovor nasprotnega udeleženca, ki je v prilogi vseboval navedeni dopis zavoda, opozoril, da zgolj del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, sega na pobočje vzpetine Prdanca. Do teh dejanskih okoliščin se niti državni nosilec urejanja prostora niti Občina Bled v postopku sprejemanja nista opredelila.

38. Iz navedenega torej izhaja, da v postopku sprejemanja Odloka ni bilo zagotovljeno skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa, ki ga je zahteval 7. člen ZPNačrt. Občina Bled se tudi ni ustrezno opredelila do pripomb pobudnika, kot je zahteval prvi stavek šestega odstavka 50. člena ZPNačrt, saj njegovih navedb ni presodila z vidika varstva pravice do zasebne lastnine. Zato je 156. člen Odloka v delu, ki spreminja del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, v neskladju s 7. členom in prvim stavkom šestega odstavka 50. člena ZPNačrt ter posledično tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, po katerem morajo biti predpisi lokalnih skupnosti v skladu z Ustavo in zakoni.

39. Ker Občina Bled v postopku sprejemanja ni skrbno ugotovila in presodila vseh okoliščin, ki so upoštevne z vidika zagotovitve pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, ter se ni ustrezno opredelila do pripomb pobudnika, Ustavno sodišče niti ne more presoditi, ali sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča iz stavbnega v kmetijsko pomeni ustavno dopusten poseg v pravico iz 33. člena Ustave.

40. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Člena 156 Odloka v delu, ki spreminja del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, namreč ni mogoče razveljaviti ali odpraviti. Odprava ali razveljavitev Odloka v tem delu bi pomenila, da ne bi bila določena namenska raba navedenega zemljišča. Iz obrazložitve te odločbe pa izhaja, da zaradi smotrnega izkoriščanja zemljišč (prvi odstavek 71. člena Ustave) ne more obstajati zemljišče, glede katerega namenska raba ne bi bila določena. Opredelitev

(podrobnejše) namenske rabe je namreč sestavni del pravne ureditve vsakega zemljišča.⁴⁹ Ustavno sodišče je skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS Občini Bled naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost iz 1. točke izreka odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Občina Bled bo dolžna ob upoštevanju stališč iz te odločbe zagotoviti skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa pri določitvi namenske rabe dela zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica.⁵⁰ Dolžna bo ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera in ob sodelovanju s pristojnimi državnimi nosilci urejanja prostora presoditi, ali je s spremembo obstoječe namenske rabe zemljišča iz stavbnega v kmetijsko zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Presoditi bo morala, ali obstaja razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine.

41. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost 156. člena Odloka v delu, ki spreminja del zemljišča s parcelno številko 297, k. o. Rečica, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, že zaradi neskladja s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, ni ocenjevalo drugih očitkov pobudnika.

B. – V.

42. Pobudnik zatrjuje, da je bila določitev podrobne namenske rabe na delu zemljišč s parcelnima številka 297 in 296, obe k. o. Rečica, za gozd s posebnim namenom v neskladju z ZG. Meni, da bi moral biti v skladu z ZG gozd s posebnim namenom določen s predpisom Vlade.

43. Kot je že navedeno, Ustavno sodišče očitke o neskladnosti občinskih predpisov z zakoni presoja v okviru tretjega odstavka 153. člena Ustave. Zato je tudi navedene očitke presojalo s tega vidika.

44. V 44. členu ZG so opredeljeni gozdovi s posebnim namenom. Iz navedene določbe izhaja, da zakon ureja več vrst gozdov s posebnim namenom. Iz drugega odstavka 44. člena ZG izhaja, da se lahko za gozdove posebnega namena razglasijo tudi gozdovi,

⁴⁹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 19. točka obrazložitve.

⁵⁰ Postopek sprejemanja OPN ureja Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2). V prvem odstavku 9. člena ZUreP-2 je določeno, da je treba pri urejanju prostora skrbno tehtati in medsebojno usklajevati različne interese v prostoru. V četrtem odstavku 9. člena ZUreP-2 je določeno, da pri urejanju prostora pristojni državni in občinski organi poleg javnega interesa upoštevajo tudi dovoljen zasebni interes in si prizadevajo za skupno sprejemljivo rešitev, pri čemer ima ob morebitnem konfliktu javni interes prednost pred zasebnim.

v katerih so izjemno poudarjene zaščitna, rekreacijska, turistična, poučna, higiensko-zdravstvena, obrambna ali estetska funkcija. Iz drugega odstavka 45. člena ZG izhaja, da se gozdovi s posebnim namenom iz drugega odstavka 44. člena ZG razglasijo s predpisom lokalne skupnosti, če je izjemna poudarjenost funkcij gozdov v njenem interesu. V tem primeru je lokalna skupnost z Odlokom, ki je po svoji pravni naravi predpis,⁵¹ razglasila gozdove s posebnim pomenom. Iz navedenega izhaja, da pobudnik zmotno meni, da se smejo gozdovi s posebnim pomenom razglasiti le s predpisom Vlade. Glede na navedeno so očitki o neskladju Odloka z ZG in tretjim odstavkom 153. člena Ustave očitno neutemeljeni.⁵²

45. Pobudnik meni, da razglasitev gozda s posebnim namenom pomeni protiušten poseg v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave).

46. Ustavno sodišče je v tej obrazložitvi in v odločbi št. U-I-6/17 že pojasnilo, da Ustava posameznikom ne zagotavlja pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč. Pobudnik ni izkazal, da bi navedeni spremembi namenske rabe ugovarjal že v postopku sprejemanja Odloka niti ni v pobudi navedel nobenih okoliščin, ki bi kazale, da bi Občina Bled z razglasitvijo gozda s posebnim namenom prestopila meje pooblastila iz 67. člena Ustave. Zgolj okoliščina, da se je spremenila namenska raba zemljišča iz gozda v gozd s posebnim namenom, sama po sebi ne more pomeniti posega v lastninsko pravico. OPN, s katerim je bil del zemljišč s parcelnima številka 296 in 297, obe k. o. Rečica, razglašen za gozd s posebnim pomenom ter je bil sprejet v skladu z ZPNačrt in drugimi področnimi zakoni, torej ne pomeni posega v lastninsko pravico. Glede na navedeno so očitki ponudnika o neskladnosti Odloka s 33. členom Ustave očitno neutemeljeni.

47. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 156. člena Odloka v delu, ki spreminja del zemljišč s parcelnima številka 296 in 297, obe k. o. Rečica, iz gozdne površine v gozd posebnega pomena zavrnilo (3. točka izreka).

C.

48. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar,

⁵¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 13. točka obrazložitve.

⁵² Iz drugega odstavka 46. člena ZG izhaja, da ima lastnik pravico zahtevati ustrezne davčne olajšave ali pravico do odškodnine po predpisih o razlastitvi ali zahtevati, naj lokalna skupnost, ki je razglasila gozd s posebnim pomenom, gozd odkupi, če se z razglasitvijo gozda za gozd s posebnim pomenom omeji uživanje lastnine oziroma uveljavljanje lastninske pravice na gozdu.

dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. in 2. točko izreka odločbe sprejelo s osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs. Točko 3 izreka odločbe je Ustavno sodišče sprejelo soglasno. Sodnica Jadek Pensa in sodnik Accetto sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Rajko Knez
Predsednik