



Številka: U-I-148/19-12

Datum: 14. 4. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Marte Strajnar, Trebnje, ki jo zastopata Alojz Bandelj in Marko Bandelj, odvetnika v Trebnjem, na seji 14. aprila 2022

odločilo:

- 1. Odlok o drugih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 72/18 in 32/19) je v delu, ki spreminja namensko rabo dela zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, v neskladju z Ustavo.**
- 2. Občina Trebnje mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Pobudnica sama nosi svoje stroške postopka s pobudo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica zatrjuje, da je Odlok o drugih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje (v nadaljevanju Odlok) nezakonit in protiustaven v delu, ki spreminja namensko rabo dela njenega zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko. Odlok naj bi bil v izpodbijanem delu v neskladju z 2. in 33. členom ter tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Pobudnica navaja, da je bilo zemljišče do sprejetja Odloka več kot dvajset let po namenski rabi opredeljeno delno kot stavbno in delno kot kmetijsko zemljišče, po uveljavitvi Odloka pa je postalo v celoti kmetijsko. Trdi, da je Občina Trebnje (v nadaljevanju Občina) Odlok sprejela samovoljno, brez ustrezne strokovne podlage, s čimer je posegla v njeno pravico do zasebne lastnine in druge pridobljene pravice ter ji povzročila škodo najmanj zaradi zmanjšanja vrednosti zemljišča ter obveznosti plačila davka na dobiček od kapitala v primeru spremembe namenske rabe, če bi prodala zemljišče po spremembi namenske rabe nazaj v delno stavbno zemljišče. Občini naj bi na obrazcu Pripombe na podatke javne razgrnitve, odmera nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na območju Občine Trebnje z dne 20. 5. 2016 (v nadaljevanju Obrazec) poslala predlog za spremembo namenske rabe nezazidljivega stavbnega zemljišča v kmetijsko zemljišče za drugo zemljišče, in sicer za zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve, za zadevno zemljišče pa naj bi podala le pripombo v

zvezi s točkovanjem za izračun višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ). Občina naj bi napačno razlagala poslani Obrazec, na katerem sta bila navedena tako predlog za spremembo namenske rabe drugega zemljišča kot pripomba v zvezi z zadevnim zemljiščem, čeprav naj bi bila ta jasna in nedvoumna. Na sprejetje novega občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju OPN) naj bi bilo treba čakati najmanj pet let, tudi sicer pa naj ne bi bilo nobenega zagotovila, da bo v okviru obravnave predloga novih sprememb OPN prišlo do spremembe namenske rabe pobudničinega zemljišča nazaj v delno stavbno zemljišče. Občina naj bi pobudnici v dopisu z dne 25. 3. 2019 sporočila, da je sprememba namenske rabe izvedla v najboljši veri, da ravna v njeno korist, in zemljišče naj bi načeloma izpolnjevalo pogoje za prerazvrstitev v območje stavbnih zemljišč, zato naj bi bila pripravljena njeno pobudo vključiti v naslednji postopek sprememb in dopolnitev OPN. Iz tega naj bi izhajalo, da sprememba namenske rabe zemljišča ni bila niti v javnem interesu. Pobudnica trdi, da je Občina pri spreminjanju namenske rabe zemljišč suverena, vendar v okviru predpisov, in pri tem morajo biti vnaprej jasno in nedvoumno sprejete ter vzpostavljene ustrezne strokovne podlage. Upoštevati naj bi bilo treba tudi pravno varnost in predvidljivost za lastnike zemljišč. Pobudnica Ustavnemu sodišču predlaga, naj pobudo sprejme, Odlok v izpodbijanem delu odpravi oziroma podredno razveljavi in odloči, da se do drugačne ureditve šteje, da je za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, določena namenska raba, kot je bila določena pred uveljavitvijo Odloka, ter naj Občini naloži v plačilo priglašene stroške postopka.

2. Pobuda je bila poslana v odgovor Občini skupaj s pozivom za posredovanje dodatnih podatkov v zvezi z namensko rabo zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve. Občina navaja, da je bil postopek priprave Odloka pravilen in zakonit. Pobudnica naj bi v okviru javne razgrnitve podatkov za odmero NUSZ na območju Občine podala pripombe za nezazidani stavbni zemljišči s parcelnima številka 747/45 in 714, obe k. o. Ponikve, in sicer, naj se zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve, spremeni v kmetijsko zemljišče, glede zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, pa, da se ne strinja s točkovanjem in da parcela ni opremljena. Izdelovalcu priprav sprememb in dopolnitev OPN naj bi bile izročene tudi pripombe posameznikov v zvezi z javno razgrnitvijo podatkov za odmero NUSZ. Izdelovalec naj bi sklepal, da želi pobudnica za svoji zemljišči odpraviti obdavčitev. Njena navedba za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, naj bi bila razumljena tudi tako, da zemljišče ni opremljeno z gospodarsko javno infrastrukturo, kar naj bi bil pglavitni razlog, da ni primerno za pozidavo. To naj bi bil dodaten argument za njegovo izločitev iz območja stavbnih zemljišč. Občina pojasnjuje, da v okviru javne razgrnitve Odloka od pobudnice ni prejela nobene pripombe ter da ji je bilo s sprejetjem Odloka ugodeno, ker ji ni treba več plačevati NUSZ, kar naj bi bilo bistvo njene pripombe iz javne razgrnitve podatkov za odmero NUSZ. Poleg tega naj pobudnica ne bi izkoristila sodnega varstva zoper Odlok v upravnem sporu po 58. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2). Občina je Ustavnemu sodišču za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, posredovala tudi lokacijsko informacijo za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih del na zemljiščih ali objektih s pogoji za gradnjo št. 3500-23/2019-5 z dne 2. 2. 2022 z grafično prilogo, kot je veljala do sprejetja oziroma uveljavitve Odloka (v nadaljevanju lokacijska informacija 1), in lokacijsko informacijo za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih del na zemljiščih ali objektih št. 3500-23/2019-6 z dne 2. 2. 2022 z

grafično prilogo, kot velja po sprejetju oziroma uveljavitvi Odloka (v nadaljevanju lokacijska informacija 2).

3. Pobudnici je bil poslan odgovor Občine, na katerega je odgovorila in sporočila spremembo priimka iz Ravnikar v Strajnar. Pobudnica nasprotuje navedbam Občine in vztraja pri svojih stališčih. Sklepanje Občine oziroma izdelovalca priprav sprememb in dopolnitev OPN naj še ne bi pomenilo njune prepričanosti o vsebini pripombe, zato pobudnica meni, da bi morala biti kvečjemu pozvana na njeno določnejšo opredelitev. Zaradi neskrbnega ravnanja Občine naj bi bila postavljena v nevzdržen položaj. Od nje naj ne bi bilo utemeljeno pričakovati sodelovanje v postopku javne razgrnitve, saj naj ne bi pričakovala, da bo s sprejetjem Odloka prišlo do sporne spremembe namenske rabe zemljišča. Poudarja še, da je bila gradnja na delu zemljišča, ki je bilo prej določeno kot stavbno zemljišče, dopustna in možna. V zvezi z navedbo Občine, da ni izkoristila sodnega varstva po 58. členu ZUreP-2, se pobudnica sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-327/20 z dne 20. 1. 2022 (Uradni list RS, št. 20/22) o ugotovitvi, da je bila ta določba v neskladju z Ustavo.

B. – I.

4. Ustavno sodišče se uvodoma opredeljuje do navedbe Občine, da pobudnica ni izkoristila sodnega varstva zoper Odlok v skladu z 58. členom ZUreP-2. ZUreP-2 ne velja več. Nadomestil ga je Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 – v nadaljevanju ZUreP-3),¹ ki velja od 31. 12. 2021.² Vendar pa se bo ZUreP-3 začel uporabljati 1. 6. 2022 in do tedaj se ZUreP-2 še uporablja.³ Člen 58 ZUreP-2 je določal, da je bil zoper prostorske izvedbene akte mogoč upravni spor, za katerega so se smiselno uporabljale določbe zakona, ki ureja upravni spor, če ta zakon ni določal drugače, in določal je tudi posebna pravila upravnega spora v takšnih primerih. Rok za vložitev tožbe v upravnem sporu je bil tri mesece od uveljavitve prostorskega izvedbenega akta (četrti odstavek 58. člena ZUreP-2). Kot navaja tudi pobudnica, je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-327/20 odločilo, da je bil 58. člen ZUreP-2 v neskladju z Ustavo. Sprejelo je stališče, da je po Ustavi pristojnost Ustavnega sodišča za presojo skladnosti podzakonskih predpisov in predpisov lokalnih skupnosti, vključno s pooblastilom, da te predpise ob ugotovitvi njihove protiustavnosti ali nezakonnosti razveljavi oziroma odpravi, izključne narave (28. točka obrazložitve odločbe št. U-I-327/20). Okoliščina, da pobudnica ni vložila tožbe zoper Odlok v skladu z 58. členom ZUreP-2, tako ne vpliva na obravnavano zadevo.

5. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (drugi odstavek 162. člena Ustave in prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku 24. člena ZUstS je pravni interes

¹ Prva alineja prvega odstavka 338. člena ZUreP-3.

² Člen 343 ZUreP-3.

³ Drugi odstavek 338. člena v zvezi s 342. členom ZUreP-3.

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.

6. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da so OPN, ki določajo oziroma spreminjajo namensko rabo zemljišč, splošni akti, ki lahko učinkujejo na položaj lastnikov teh zemljišč na način, da neposredno posegajo v njihove pravice ali v njihov pravni položaj. Ustavno sodišče pri presoji, ali OPN neposredno učinkuje na pravice ali pravni položaj pobudnika, presoja konkretne okoliščine primera. Ustavno sodišče je že sprejelo stališča, da na pobudnikov pravni položaj neposredno učinkuje sprememba namenske rabe zemljišč iz zazidljivih v nezazidljiva, iz gozda v gozd s posebnim namenom ter iz stavbnih zemljišč, namenjenih za stanovanjsko gradnjo, v park (zelene površine).⁴

7. V obravnavani zadevi ni sporno, da je pobudnica lastnica zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, ki je bilo do sprejetja oziroma uveljavitve Odloka po namenski rabi delno stavbno in delno kmetijsko zemljišče, v skladu z Odlokom pa je v celoti kmetijsko zemljišče. Iz lokacijske informacije 1 izhaja, da je v skladu z Odlokom o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 50/13, 35/14 – popr., 49/16 in 14/18), kot je veljal pred izpodbijanem Odlokom, zemljišče glede na osnovno namensko rabo delno spadalo v območje stanovanj (S) oziroma glede na podrobnejšo namensko rabo v območje površin podeželskega naselja (SK),⁵ kjer so bile med drugim dopustne tudi novogradnje objektov.⁶ V drugem delu je zemljišče glede na osnovno namensko rabo spadalo v območje kmetijskih zemljišč (K) oziroma glede na podrobnejšo namensko rabo v območje drugih kmetijskih zemljišč (K2).⁷ Iz lokacijske informacije 2 pa izhaja, da po uveljavitvi Odloka glede na osnovno namensko rabo celotno zemljišče spada v območje kmetijskih zemljišč (K) oziroma glede na podrobnejšo namensko rabo v območje drugih kmetijskih zemljišč,⁸ kjer gradnja ni dopustna oziroma so dopustni le določeni posegi v skladu z namensko rabo (na primer ureditve kmetijskih zemljišč, določene vodnogospodarske ureditve ter postavitve nezahtevnih in enostavnih objektov v skladu z Odlokom in zakonom, ki ureja kmetijska zemljišča).⁹ V lokacijski informaciji 1 in lokacijski informaciji 2 je med drugim še navedeno, da zemljišče spada v ogroženo območje, in sicer v plazljivo območje. Za gradnjo na takem območju

⁴ Glej in primerjaj odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19, in OdlUS XXIV, 9), 24. točka obrazložitve, št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 6), 13. točka obrazložitve, št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020 (Uradni list RS, št. 90/20, in OdlUS XXV, 11), 12. in 13. točka obrazložitve, št. U-I-144/17 z dne 3. 6. 2021 (Uradni list RS, št. 95/21), 8. in 9. točka obrazložitve, ter št. U-I-77/17 z dne 17. 2. 2022 (Uradni list RS, št. 29/22), 9.–11. in 20. točka obrazložitve.

⁵ Točka 4 lokacijske informacije 1.

⁶ Tretja alineja točke 6.2 a) lokacijske informacije 1.

⁷ Točka 4 lokacijske informacije 1.

⁸ Točka 4 lokacijske informacije 2.

⁹ Točka 6.2 lokacijske informacije 2.

je treba pridobiti vodno soglasje, ki ga v skladu s predpisi, ki urejajo vode, izda ministrstvo, pristojno za upravljanje z vodami.¹⁰

8. Po oceni Ustavnega sodišča je zemljišče pobudnice s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, v delu, v katerem je po Odloku prišlo do spremembe namenske rabe iz stavbnega zemljišča (območje stanovanj (S) oziroma površin podeželskega naselja (SK)) v kmetijsko zemljišče (območje kmetijskih zemljišč (K) oziroma drugih kmetijskih zemljišč (K2)), postalo nezazidljivo. Na ta zaključek v obravnavani zadevi ne vpliva okoliščina, da zemljišče spada v plazljivo območje. Takšno območje, ki je ogroženo zaradi zemeljskih ali hribinskih plazov, se določi zaradi zagotavljanja varstva pred škodljivim delovanjem voda.¹¹ Na plazljivem območju lastnik zemljišča ali drug posestnik ne sme posegati v zemljišče tako, da bi se zaradi tega sproščalo gibanje hribin ali bi se drugače ogrozila stabilnost zemljišča.¹² Za posege v prostor ali izvajanje dejavnosti na takšnem zemljišču torej veljajo posebni pogoji, zaradi česar je gradnja v posameznem primeru sicer lahko omejena, vendar pa ni absolutno prepovedana.¹³ Poleg tega Občina ne trdi, da zemljišče v delu, kjer je prišlo do spremembe namenske rabe, že pred sprejetjem oziroma uveljavitvijo Odloka ne bi bilo zazidljivo ali da gradnja na njem ne bi bila možna zaradi ogroženega območja. Zato glede na vse navedeno pobudnica izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v izpodbijanem delu, ki neposredno posega v njen pravni položaj.

9. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v delu, ki spreminja namensko rabo zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – II.

10. Pobudnica trdi, da je Odlok v izpodbijanem delu v neskladju z 2. in 33. členom ter tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Občina naj bi Odlok v izpodbijanem delu sprejela samovoljno in brez ustrezne strokovne podlage. Sporna sprememba namenske rabe naj ne bi bila niti v javnem interesu ter naj bi kršila načeli pravne varnosti ter predvidljivosti.

¹⁰ Točka 9.1 lokacijske informacije 1 in lokacijske informacije 2.

¹¹ Točka 3 prvega odstavka 83. člena Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20 – v nadaljevanju ZV-1).

¹² Drugi odstavek 83. člena ZV-1.

¹³ ZV-1 v tretjem odstavku 88. člena določa, da je na plazljivem območju prepovedano:

1. zadrževanje voda, predvsem z gradnjo teras, in drugi posegi, ki bi lahko pospešili zamakanje zemljišč,
2. poseganje, ki bi lahko povzročilo dodatno zamakanje zemljišča in dvig podzemne vode,
3. izvajati zemeljska dela, ki dodatno obremenjujejo zemljišče ali razbremenjujejo podnožje zemljišča,
4. krčenje in večja obnova gozdnih sestojev ter grmovne vegetacije, ki pospešuje plazenje zemljišč."

11. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da ima občina 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.¹⁴ 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.¹⁵ Pri tem je treba upoštevati, da zakonodajalec sme napolnjevati vsebino nedoločenega pravnega pojma lokalne javne zadeve, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave.¹⁶ 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, v primeru, če zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila.¹⁷ Glede na navedeno je Ustavno sodišče očitke pobudnikov 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.

12. 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. Temeljna predpostavka delovanja občine je zakonitost.¹⁸ Pri tem 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 je omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja ter drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.¹⁹ Med drugim je treba upoštevati tudi posebno varstvo kmetijskih zemljišč (drugi odstavek 71. člena Ustave). Iz navedenega izhaja dolžnost občine, da na podlagi in v okviru svojih pristojnosti ravna skrbno pri

¹⁴ 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.

¹⁵ Prav tam, 9. točka obrazložitve.

¹⁶ Prav tam, 8. točka obrazložitve.

¹⁷ 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.

¹⁸ Primerjaj sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Béláné Nagy proti Madžarski* z dne 13. 12. 2016, 112. točka obrazložitve.

¹⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

ohranjanju oziroma varovanju površin kmetijskih zemljišč ter pri odločanju o povečanju ali zmanjšanju njihovega obsega.

13. Ustavna omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov, je tudi pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.²⁰ 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 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.²¹ Vendar ima tudi pooblastilo iz 67. člena Ustave svojo mejo. 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.²²

14. Zemljišče je sestavni del širšega prostora. V primeru, ko je predmet lastninske pravice zemljišče, so omejitve njegove uporabe, uživanja in razpolaganja z njim 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.²³ Bolj ko je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na razpolago zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice.²⁴ 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 pridejo do izraza

²⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 21. točka obrazložitve, in št. U-I-139/15, 18. točka obrazložitve.

²¹ 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 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija, narekuje ustavno pooblastilo zakonodajalcu v tej določbi, da zaradi smotrnega izkoriščanja določi posebne pogoje za uporabo zemljišč.²⁵

15. V začrtanih okvirih prostorskega načrtovanja določitev namenske rabe zemljišč z OPN oziroma z odlokom, s katerim občina sprejme OPN, 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 omejitev 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 zemljišča, da bo upravičenja, ki izhajajo iz določene namenske rabe zemljišča, lahko tudi uresničil.²⁶

16. 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 in da je spremenljivost namenske rabe zemljišča vgrajena v sam koncept socialne vezanosti lastnine na zemljiščih ter s tem nujni pogoj za udejanjanje ustavnopravno varovanega smotrnega izkoriščanja zemljišč in načela prevlade javnega interesa v postopku prostorskega načrtovanja.²⁷ Vendar pa je Ustavno sodišče v tej odločbi 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.²⁸

17. Na tem izhodišču je Ustavno sodišče v 21. točki obrazložitve odločbe št. U-I-139/15 pojasnilo,²⁹ da zemljišče, na katerem je dopustna gradnja, dosega po naravi stvari največjo vrednost na trgu, zato sprememba namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo intenzivno poseže v pričakovanja lastnika zemljišča, pa tudi intenzivno na novo sooblikuje upravičenja, ki izhajajo iz lastninske pravice, varovane v 33. členu Ustave. Tako prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki jih lahko določajo prostorski akti, ne pomenijo zgolj načina

²⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 18. točka obrazložitve, in št. U-I-139/15, 20. točka obrazložitve.

²⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 20. točka obrazložitve, in št. U-I-139/15, 20. točka obrazložitve.

²⁷ Glej odločbo št. U-I-6/17, 21. točka obrazložitve.

²⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 20. točka obrazložitve.

²⁹ Primerjaj tudi z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-151/15, 21.–23. točka obrazložitve, in št. U-I-144/17, 19.–20. točka obrazložitve.

določitve uživanja lastnine, temveč poseg v pravico do zasebne lastnine.³⁰ Zato mora občina 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 interes³¹ po zagotavljanju varstva zemljišč, ustrezno upoštevala tudi interes lastnika pri tovrstni spremembi obstoječe namenske rabe.³² Pri pripravi prostorskih načrtov, s katerimi se spreminja obstoječa namenska raba zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, je vedno treba upoštevati konkretne okoliščine primera.³³

18. Pri presoji dopustnosti ukrepa spremembe obstoječe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo 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.³⁴ 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, da ima sicer občina na področju prostorskega načrtovanja široko polje proste presoje pri izbiri ukrepa za uresničitev ustavno dopustnega cilja in pri oceni, ali so posledice ukrepa upravičene z vidika koristi zasledovanega javnega interesa. Vendar pa je treba hkrati upoštevati tudi zahtevo po pravičnem ravnovesju med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do mirnega uživanja premoženja, ki jo varuje 33. člen Ustave.

19. Navedeno pomeni, da mora obstajati razumno sorazmerje med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine.³⁵ Zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.³⁶ 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 kolikšnem obsegu so spremembe prostorskega načrta dejansko vplivale na premoženjske interese lastnika zemljišča oziroma ali je bila vrednost

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 26. točka obrazložitve.

³¹ Pri čemer je kakršnokoli vmešavanje javnega organa v mirno uživanje posesti upravičeno le, če služi legitimnemu javnemu interesu; glej sodbo ESČP v zadevi *Béláné Nagy proti Madžarski*, 113. točka obrazložitve.

³² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 28. točka obrazložitve.

³³ Prav tam, 27. točka obrazložitve.

³⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-89/14 z dne 2. 6. 2016, 12. točka obrazložitve.

³⁵ Glej sodbe ESČP v zadevah *Skibińscy proti Poljski* z dne 14. 11. 2006, 87. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski* z dne 29. 3. 2011, 65. točka obrazložitve, *Matczynski proti Poljski* z dne 15. 12. 2015, 104. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi* z dne 6. 2. 2018, 106. točka obrazložitve.

³⁶ Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti* z dne 23. 7. 2013, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve.

njegovega premoženja bistveno zmanjšana.³⁷ To pa tudi pomeni, da je vprašanje, ali je bilo doseženo pravično ravnovesje med javnim in zasebnim interesom, lahko upoštevno, ko se ugotovi, da je bil zadevni poseg v javnem interesu, da je bil zakonit in da ni bil samovoljen.³⁸

B. – III.

20. Iz dokumentacije, na katero se sklicuje Občina, izhaja, da je v času sprejemanja izpodbijanega Odloka posamezne faze postopka za pripravo in sprejetje prostorskih aktov urejal Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt). Sklep o začetku priprave drugih sprememb in dopolnitev Občinskega prostorskega načrta Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 31/17) je župan Občine sprejel 21. 6. 2017 na podlagi 46. člena ZPNačrt. Javno naznanilo o javni razgrnitvi in javni obravnavi dopolnjenega osnutka Drugih sprememb in dopolnitev Občinskega prostorskega načrta Občine Trebnje je na podlagi 50. člena ZPNačrt sprejel 1. 2. 2018 in v njem je navedeno (točka IV), da so javne obravnave potekale do 5. 3. 2018. ZUreP-2, ki je skoraj v celoti razveljavil ZPNačrt, se je začel uporabljati 1. 6. 2018, do tedaj pa se je še uporabljal ZPNačrt.³⁹ Tudi Odlok je bil sprejet 7. 11. 2018 po ZPNačrt. ZUreP-2 je v drugem odstavku 273. člena namreč določal, da so se postopki priprave OPN, začeti pred začetkom uporabe tega zakona v skladu z ZPNačrt, končali po dotedanjih predpisih, pri čemer se je strateški del takega OPN štel za občinski prostorski plan po tem zakonu, njegov izvedbeni del pa za OPN po tem zakonu.

21. ZPNačrt je v 7. členu 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. Zaradi učinkovitega varstva lastninske pravice iz 33. člena Ustave in navedene zahteve 7. člena ZPNačrt je bila Občina dolžna ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali bo s spremembo obstoječe namenske rabe v javnem interesu zagotovljeno tudi pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanim s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. To pomeni tudi pravično sorazmerje med koristmi ukrepa na eni strani in prikrajšanjem za lastnike zemljišč na drugi strani.⁴⁰

22. O tem ni mogoče presoditi, če ni izvedena strokovna presoja, pomembna za odločitev o spremembi namenske rabe zemljišča. Na zakonski ravni je bila obveznost upoštevanja strokovnih razlogov opredeljena v 10. členu ZPNačrt. Tam je bilo določeno, da morajo prostorski

³⁷ Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 106. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 67. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 108. točka obrazložitve.

³⁸ Glej sodbi ESČP v zadevah *Iatridis proti Grčiji* z dne 25. 3. 1999, 58. točka obrazložitve, in *Beyeler proti Italiji* z dne 5. 1. 2000, 107. točka obrazložitve.

³⁹ Glej drugi odstavek 299. člena ZUreP-2.

⁴⁰ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 33. točka obrazložitve, št. U-I-151/15, 25. točka obrazložitve, št. U-I-144/17, 22. točka obrazložitve, in št. U-I-77/17, 33. točka obrazložitve.

akti temeljiti na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivosti prostora ter biti pripravljeni skladno s strokovnimi metodami prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja.

23. Spoštovanje načela strokovnosti je posebej pomembno v primerih, ko občina spreminja obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, saj s tem intenzivno poseže v pričakovanja lastnika zemljišča in na novo sooblikuje upravičenja, ki izhajajo iz lastninske pravice. Ugotovitev koristi, ki jih ukrep spremembe namenske rabe zasleduje, mora torej temeljiti na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivosti prostora ter na strokovnih metodah prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja. Poznavanje strokovnih razlogov med drugim omogoča presojo, ali je v konkretnem primeru zadoščeno pravičnemu sorazmerju med koristmi načrtovane spremembe in težo posega v lastninsko pravico (7. člen ZPNačrt).⁴¹

B. – IV.

24. Ustavno sodišče je glede na očitke pobudnice moralo presoditi, ali so bile zgoraj navedene zahteve spoštovane v postopku sprejemanja Odloka.

25. Pri pripravi prostorskih aktov mora občina upoštevati tudi zasebne interese, ki jih varuje pravica do zasebne lastnine (glej 17. do 19. točko obrazložitve te odločbe). Zato je morala Občina že v fazi sprejemanja OPN oziroma v fazi sprejemanja Odloka v skladu s 7. členom ZPNačrt pretehtati, ali načrtovana ureditev ne prizadeva pravičnega ravnovesja med javnim in zasebnim interesom, in pri tem ugotoviti vse upoštevne okoliščine. V skladu z 10. členom ZPNačrt je morala Občina za spremembo namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo razpolagati z ustreznimi strokovnimi podlagami. To pomeni, da je morala spremembo namenske rabe zemljišča opreti na strokovna dognanja in upoštevati strokovne metode prostorskega načrtovanja ter kakovostno urbanistično, arhitekturno in krajinsko načrtovanje (glej 22. do 23. točko obrazložitve te odločbe).

26. Občina navaja, da je do spremembe namenske rabe dela zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, prišlo, ker je pobudnica v okviru javne razgrnitve podatkov za odmero NUSZ⁴² podala pripombi za dve zemljišči, in sicer za to zemljišče in za zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve. Pojasnjuje, da je pobudnica glede slednjega predlagala spremembo v kmetijsko zemljišče (kar ni predmet obravnavane pobude), glede zemljišča s parcelno številko

⁴¹ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-151/15, 26. točka obrazložitve, in št. U-I-185/07 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 31/08, in OdlUS XVII, 10), 8. in 9. točka obrazložitve. Primerjaj tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-144/17, 23. in 24. točka obrazložitve, ter št. U-I-77/17, 35. točka obrazložitve.

⁴² Uskladitev pridobivanja podatkov za odmero nadomestila za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča je določal 218.č člen tedaj veljavnega Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15 – ZGO-1).

714, k. o. Ponikve (na katero se nanaša obravnavana pobuda), pa, da se ne strinja s točkovanjem ter da parcela ni opremljena. Občina trdi, da je po njenem razumevanju pobudnica želela odpraviti obdavčitev za obe navedeni zemljišči, torej tudi za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve. S sprejetjem Odloka naj bi bilo pobudnici v bistvu ugodeno, ker ji ni treba več plačevati NUSZ. Poleg tega pa naj bi bila pobudničina navedba razumljena tudi tako, da zemljišče ni opremljeno z gospodarsko javno infrastrukturo. Ta okoliščina naj bi bila pglavitni razlog, da zemljišče ni primerno za pozidavo, kar naj bi utemeljevalo njegovo izločitev iz območja stavbnih zemljišč. Občina še pojasnjuje, da v okviru javne razgrnitve Odloka od pobudnice ni prejela nobene pripombe.

27. Trditve Občine, da naj bi pri spremembi namenske rabe ravnala v skladu z voljo pobudnice in v njeno korist, ker ji za zemljišče, ki je po Odloku v celoti kmetijsko, ni treba plačevati NUSZ, ne morejo biti odločilne za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane ureditve. Obravnavana zadeva se nanaša na spremembo namenske rabe zemljišča in ne na obveznost plačevanja NUSZ. Poleg tega pobudnica v Obrazcu ni navajala, da bi nasprotovala plačevanju NUSZ za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, kot takemu, temveč da to zemljišče ni opremljeno in da se ne strinja s točkovanjem, kar pa je le eden od elementov NUSZ. Za navedeno zemljišče pobudnica na Obrazcu ni navedla, da predlaga spremembo namenske rabe, kot je to navedla za drugo zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve. Vsebina Obrazca torej sama po sebi še ni mogla pomeniti zanesljive podlage za sklepanje, da bi pobudnica za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, dala pripombo oziroma predlog za spremembo njegove namenske rabe.

28. Po stališču Občine naj bi navedba pobudnice na Obrazcu, da zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, ni opremljeno, tudi pomenila, da zemljišče ni opremljeno z gospodarsko javno infrastrukturo, zato naj ne bi bilo primerno za pozidavo in posledično naj ne bi sodilo v območje stavbnih zemljišč. ZPNačrt je stavbno zemljišče v 24. točki prvega odstavka 2. člena opredeljeval kot zemljiško parcelo oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma kot zemljiško parcelo, ki je z OPN namenjena za graditev objektov. Pred sprejetjem oziroma uveljavitvijo Odloka je bila na delu navedenega zemljišča, ki je bilo po namenski rabi stavbno zemljišče, dopustna gradnja, kar potrjuje lokacijska informacija 1 (glej 6. do 7. točko obrazložitve te odločbe). Tudi meja zazidljivosti je bila v skladu s 7. točko prvega odstavka 2. člena ZPNačrt na splošno opredeljena kot meja med stavbnim zemljiščem in drugimi zemljišči. Opremljeno stavbno zemljišče je v skladu s prvim odstavkom 40. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97 – v nadaljevanju ZSZ) zemljišče, za katero so zagotovljeni priključki na javno vodovodno omrežje, javno kanalizacijsko omrežje, kolikor ni dovoljena gradnja greznic, javno elektroenergetsko omrežje in dovoz na javno cesto. Gradnja objektov je sicer praviloma dovoljena samo na opremljenih stavbnih zemljiščih,⁴³ vendar pa iz navedb Občine ne izhaja, da v konkretnem primeru pobudničinega zemljišča ne bi bilo možno ustrezno opremiti za gradnjo. Stališču Občine, da zadevno zemljišče že zato, ker ni opremljeno, ni primerno za

⁴³ Prvi in drugi odstavek 39. člena ZSZ ter drugi in tretji odstavek 72. člena ZPNačrt.

pozidavo in ne sodi v območje stavbnih zemljišč, torej da ga je treba uvrstiti med kmetijska zemljišča, glede na navedeno ni mogoče pritrčiti.

29. Iz navedb Občine in predložene dokumentacije tako ne izhaja, da bi Občina sporno spremembo namenske rabe zemljišča iz stavbnega v kmetijsko utemeljevala na strokovnih razlogih, ki bi to spremembo terjali, niti da bi jo ustrezno pretehtala z vidika varstva zasebne lastnine. Brez ustreznih strokovnih razlogov za spremembo namenske rabe v postopku sprejemanja Odloka ni mogoče ugotoviti vseh upoštevnihih okoliščin, ki omogočajo skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa v skladu s 7. členom ZPNačrt, in s tem že v fazi sprejemanja OPN zagotoviti učinkovito pravno varstvo lastninske pravice zoper OPN, ki spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo.⁴⁴ Šele na osnovi strokovne presoje, ki jo je zahteval 10. člen ZPNačrt, lahko Občina izvede ustrezno tehtanje med javnim in zasebnim interesom. Zato okoliščina, da pobudnica v okviru javne razgrnitve (50. člen ZPNačrt) ni podala pripomb, na presojo Ustavnega sodišča ne more vplivati.⁴⁵

30. V postopku sprejemanja Odloka glede dela zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, na katerem je prišlo do spremembe namenske rabe iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, ni bilo zagotovljeno skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa, ki ga je zahteval 7. člen ZPNačrt. Navedena sprememba namenske rabe zemljišča ni temeljila na strokovnih podlagah, kar je zahteval 10. člen ZPNačrt. Zato je Odlok v izpodbijanem delu v neskladju s 7. in 10. členom ZPNačrt ter posledično tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, po katerem morajo biti predpisi lokalnih skupnosti v skladu z Ustavo in zakoni.

31. Ker Občina v postopku sprejemanja Odloka 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, Ustavno sodišče niti ne more presoditi, ali sprememba obstoječe namenske rabe na delu pobudničinega zemljišča pomeni ustavno dopusten poseg v pravico iz 33. člena Ustave.

32. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izdalo ugotovitevno odločbo (1. točka izreka). Odloka namreč ni mogoče razveljaviti ali odpraviti, saj bi to pomenilo, da ne bi bila določena namenska raba zemljišča. 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.⁴⁶ Skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče naložilo Občini, 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 bo dolžna ob upoštevanju stališč iz te odločbe zagotoviti skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa pri določitvi

⁴⁴ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 30. točka obrazložitve.

⁴⁵ Glej in primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-144/17, 30. točka obrazložitve, in št. U-I-77/17, 43. točka obrazložitve.

⁴⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 19. točka obrazložitve.

oziroma spremembi namenske rabe zemljišča. Dolžna bo uporabiti ustrezne strokovne podlage ter na njihovi osnovi in ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali je s spremembo obstoječe namenske rabe zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesi pobudnice, varovanimi s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Ker mora Občina opraviti navedeno celovito presojo, Ustavno sodišče ni sledilo predlogu pobudnice, naj določi način izvršitve odločbe tako, da bi se do drugačne ureditve štel, da je za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, določena namenska raba, kot je bila določena pred uveljavitvijo Odloka.

33. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Odloka v izpodbijanem delu že zaradi neskladja s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, drugih očitkov pobudnice ni ocenjevalo.

34. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Za drugačno odločitev o stroških bi morali obstajati posebni utemeljeni razlogi, ki pa jih pobudnica ne navaja. Zato je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 3. točke izreka.

C.

35. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik