

# KAKO ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA POMEENIJO ZA PROSTORSKO NAČRTOVANJE KOT GA POZNA MO?

**Zbor ZAPS**

Maja Šinigoj, univ. dipl. inž. arh

dr. Tanja Pucelj Vidović

# KAKO ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA POMEENIJO ZA PROSTORSKO NAČRTOVANJE KOT GA POZNA MO?

**Zbor ZAPS**

Maja Šinigoj, univ. dipl. inž. arh

maja.sinigoj@locus.si

# 1.0. JE NAČRTOVANJE NAMENSKÉ RABE PROSTORA SE ZIVA STVAR?

## Stanje stavbnih zemljišč v prostorskih aktih občin

- Razmestitev stavbnih zemljišč izhaja iz 1984.
- Stavbna zemljišča so se pretežno širila.
- Stanje prostora se spreminja. Stavbna zemljišča danes posegajo na območja poplav, erozije, plazljivosti (podnebne spremembe), čeprav nekoč niso.
- Potrebe po drugačni razporeditvi stavbnih zemljišč tudi zaradi prerazporeditve lokacij delovnih mest, lokacij družbenih in oskrbnih funkcij, spremembe bivalnih navad in demografske slike prebivalstva.
- Prostorske rezerve pogosto na demografsko izpraznjenih območjih ali drugače neustreznih lokacijah.
- SPRS od leta 2023 zasleduje ničelno rast stavbnih zemljišč.

## Zakaj je ustrezno prerazporejanje stavbnih zemljišč problem?

- (ne)usklajevanje med sektorskimi vizijami razvoja,
- sektorski pristop k načrtovanju, resorne zakonodaje,
- visoke cene stavbnih zemljišč, stavbno zemljišče kot naložba zasebnega lastnika brez obremenitve,
- manko zemljiške politike in izvajanje le te,
- lastništvo javnega in družbeno pomembnega prostora,
- lastnina in ustavno varovanje,
- krč občin - odločbe ustavnega sodišča (znanje, kader, čas, strošek).

2.0.

PREGLED  
PORAVNAVE  
ZASEBNEGA V  
PROSTORSKI  
ZAKONODAJI

|  |                  | POJEM „ZASEBNO“                                                     | OBRAVNAVA ZASEBNEGA INTERESA                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | SODNO<br>VARSTVO |
|--|------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|  | ZUN (1984)       | /                                                                   | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | /                |
|  | ZUREP-1 (2002)   | 5x, v kontekstu interesa, lastnine                                  | 9. člen, <u>javna korist in zasebni interes</u> : Pri opravljanju zadev urejanja prostora morajo nosilci urejanja prostora upoštevati javne koristi in zasebne interese ter jih v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnim koristim.         | /                |
|  | ZPNAČRT (2007)   | 4x, v kontekstu interesa, lastnine                                  | 7. člen, načelo prevlade javnega interesa: Pri prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč morajo pristojni državni in občinski organi upoštevati tako javni kot zasebni interes ter ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu. | /                |
|  | ZUREP-2 (2017)   | 16x, v kontekstih interesa, lastnine, potrebe in varovanja podatkov | 9. člen, načelo usklajevanja interesov: 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.                               | Upravni spor     |
|  | ZUREP-3 (2021)   | 17x, v kontekstih interesa, lastnine, potrebe in varovanja podatkov | 9. člen, načelo usklajevanja interesov: Udeleženci pri urejanju prostora morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora upoštevati javni in zasebni interes ter ju med seboj skrbno pretehtati in svoje odločitve vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da zasebni interes ne škoduje javnemu.                         | Upravni spor     |
|  | ZUREP-3 (NOVELA) | 16x, v kontekstih interesa, lastnine, potrebe in varovanja podatkov | 9. člen ostaja nespremenjen                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Ustavni spor     |

3.0.

# KAKO IZVAJATI SKRBNOST TEHNIČNE MED ZASEBNIM IN JAVNIM INTERESOM

Udeleženci pri urejanju prostora morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora upoštevati javni in zasebni interes ter ju med seboj skrbno pretehtati in svoje odločitve vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da zasebni interes ne škoduje javnemu (ZUreP-3, 9. člen, četrti odstavek).

- Kdo tehta in kdo stehta?
- Kdaj, v kateri fazi postopka izdelave prostorskega akta se sprejema odločitev?
- Kaj tehtamo?
- S katerimi kriteriji tehtamo?

**Udeleženci pri urejanju prostora** morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora upoštevati javni in zasebni interes ter ju med seboj skrbno pretehtati in svoje odločitve vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da zasebni interes ne škoduje javnemu (ZUreP-3, 9. člen, četrti odstavek).

Udeleženci pri urejanju prostora so pripravljavci prostorskih aktov in drugih aktov urejanja prostora, nosilci urejanja prostora, upravni organi ter organizacije, strokovna in interesna združenja in splošna javnost, ki sodelujejo v postopkih priprave prostorskih aktov in sprejetja drugih odločitev v prostoru in jih te odločitve zadevajo. (ZUreP-3, 3. člen) (ZUreP-3, 45. člen, drugi odstavek: Izdelava prostorskega akta obsega interdisciplinarno, okoljsko vzdržno, družbeno odgovorno, ekonomsko učinkovito, oblikovno in tehnično ustrezno vodenje ter usklajevanje in svetovanje v procesu prostorskega načrtovanja.)

- Ali izdelovalci prostorskih aktov niso udeleženi pri tehtanju, saj niso med udeleženci urejanja prostora? Ali splošna javnost opravlja tehtanje? Ali je definicija nosilca tehtanja ustrezna?
- Ali naj se strokovna združenja (ZAPS, DUPPS, DKAS, IZS...) začnejo v imenu javnega interesa (intezivneje) vključevati v vse procese prostorskega načrtovanja?

Toda treba je imeti pred očmi, da v postopku sprejemanja prostorskega akta sodelujejo tudi državni nosilci prostorskega urejanja in da je občina na njihova mnenja vezana. Na tem mestu zato dodajam, da tudi na njihov prostor presoje vpliva sprememba stališča. Prostor presoje vseh nosilcev oblasti (tako na lokalni kot na državni ravni) je v postopku prostorskega načrtovanja omejen z zahtevo po zagotavljanju učinkovitega varstva pravice do zasebne lastnine (U-I-139/15, ločeno mnenje).

- Kako doseči večjo zavezanost oziroma odgovornost nosilcev urejanja prostora iz vidika zagotavljanja učinkovitega varstva pravice do zasebne lastnine?
- Kdo odloči (sprejme odločitev) o posamezni prevladi javnega ali zasebnega interesa, nosilec urejanja prostora, občina, občinski svet?

Udeleženci pri urejanju prostora morajo **pri izvajanju nalog urejanja prostora** upoštevati javni in zasebni interes ter ju med seboj skrbno pretehtati in svoje odločitve vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da zasebni interes ne škoduje javnemu (ZUreP-3, 9. člen, četrti odstavek).

Za tehtanje je potrebno pridobiti vse informacije (mnenja NUP, pripombe lastnikov...), zato se stehta na koncu postopka (povzeto po stališču US iz odločbe U-I 77/17 – Bohinj, U-I329/22-16 – Ankaran) ... vendar pa je tehtanje med javnim in zasebnim interesom bil proces, ki je trajal ves čas postopka sprejemanja OPN, do uskladitve predloga OPN (U-I-329/22-16 – Ankaran)

Primer Ankaran: Tehtanje med zasebnim in javnim interesom poteka ves čas postopka. Tehtanje se začne preden se začne postopek izdelave prostorskega akta, najmanj z izdelavami strateških dokumentov. Dokument Tehtanje javnega in zasebnega interesa, izdelan v fazi dopolnjenega predloga, je ponovna preveritev odločitev in poročilo o tehtanju tekom celega postopka. Podrobneje prouči individualne okoliščine.

- Ali je dokument tehtanja, ki evidentira celoten postopek odločitev in prouči individualne okoliščine, smiselno pripravljati?
- Ali naj se dokument tehtanja pripravlja v različnih fazah postopka ali samo na koncu? Kaj, ko se na podlagi tehtanja v fazi usklajevanja predloga OPN spremeni odločitev in posledično prostorski akt?
- Ali naj tovrsten dokument postane del spremljajočega gradiva akta?

Da bi nosilna stališča in z njimi utemeljena primeroma, na abstraktni ravni opredeljena merila, na katera je opozorjeno v odločbi, sploh lahko zaživela v okoliščinah primera, je potrebno seveda poznavanje dejstev. Tehtanje med vrednotama v trku predpostavlja namreč soočenje nasprotujočih si interesov (zapovedano je bilo tudi na zakonski ravni), kar izpostavlja potrebo po poznavanju konkretnih okoliščin primera. Šele to omogoči ob razreševanju trka vrednot ovrednotenje konkretnih okoliščin primera v kontekstu danih meril. V luči teh zahtev zato nikakor ne zadostuje utemeljitev odločujoče oblasti zgolj z argumentom moči. Potreben je vsebinski odgovor. Z zahtevo po vsebinskem odgovoru se izpostavlja potreba po dialogu. (U-I-139/15, ločeno mnenje).

- Kaj pomeni usklajevanje stališč z NUP za proces sprejemanja akta postopkovno in posledično časovno?

Udeleženci pri urejanju prostora morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora upoštevati **javni in zasebni** interes ter ju med seboj skrbno pretehtati in **svoje odločitve** vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da zasebni interes ne škoduje javnemu (ZUreP-3, 9. člen, četrti odstavek).

Tehtamo vse odločitve, ki posegajo na sfero zasebnega interesa. Večina vsebine OPN se na takšen ali drugačen način dotaknejo zasebnega interesa. Vse vsebine so načeloma že tehtane.

- Ali določene vsebine tehtamo splošno in določene podrobneje (na parcelo natančno, upoštevaje individualne okoliščine)?
- Kako določiti obseg podrobnega tehtanja?
- Ali podrobneje tehtamo samo spremembe iz stavbnega v kmetijsko/gozdno/druge rabe, kjer je določena meja dopustne rabe (iz zazidljivega v nezazidljivo)?
- Ali tehtamo tudi spremembe podrobnih izvedbenih pogojev (npr manjše število etaž)?

Upoštevanje individualnih okoliščin (U-I-139/15 – Bled) – presojam vsako zemljišče posebej!

- Ankan: 45 presojanj za 45 lastnikov s po več parcelami na isti lokaciji
- Večja občina, ki trenutno izdeluje OPN:
- sprememba iz stavbnih v nestavbna zemljišč – 2391 parcel
- sprememba iz stavbne rabe v zelene površine – 857 parcel
- Ali je takšen obseg tehtanja na nivoju individualne parcele s kriteriji, ki so bili uporabljeni pri Občini Ankan, mogoč?

Tehtanje J-Z-I potrebno opraviti ne glede na to, ali je lastnik podal pripombo na javni razgrnitvi ali ne (stališče US iz odločbe U-I 77/17 – Bohinj). Lastnik mora zatrjevati obstoj individualnega in pretiranega bremena (U-I-329/22-16).

- **Ali je tehtanje, ko lastnik ni zatrjeval obstoja individualnega in pretiranega bremena, drugačno (ni podrobno)?**

Udeleženci pri urejanju prostora morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora upoštevati **javni in zasebni interes** ter ju med seboj **skrbno** pretehtati in svoje odločitve **vsebinsko** utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da **zasebni interes ne škoduje javnemu** (ZUreP-3, 9. člen, četrti odstavek).

Javni interes: Cilji urejanja prostora, ki so javni interes po ZUreP-3, so definirani v 2. členu zakona. Tudi druge resorske zakonodaje boljše ali slabše navajajo javne interese ali/in javne koristi. Večinoma se opredelijo skozi strateške dokumente, implementirajo preko zakonodaje in podzakonskih aktov.

- Ali so javni interesi, ki se realizirajo skozi prostorske akte, dovolj natančno definirani (na parcelo natančno definirani), da lahko služijo skrbnemu tehtanju?

Zasebni interes – pravica posameznika do mirnega uživanja premoženja. Sprememba NRP lahko pomeni poseg v lastninsko pravico in več le v način uresničevanja lastninske pravice. Trije elementi, ki jih zasleduje ESČP: zakonitost ukrepa, pravično ravnoesje, individualno in pretirano breme.

- Ali znamo stehtati individualno in pretirano breme v primerjavi z javnim interesom?
- Kaj storiti, ko sta oba interesa enako upravičena? Kako v tem primeru razumeti 26. člen Ustave – pravica do povračila škode?
- Ali bi bilo potrebno v izobraževalne programe prostorskih načrtovalcev vključiti tudi pravna in ekonomska znanja?

Strokovne podlage se pripravijo v obsegu, vsebini in obliki, ki ustreza zahtevnosti obravnavane problematike, omogoča usklajevanje razvojnih in varstvenih interesov in zagotavlja transparentne strokovne rešitve (ZUreP-3, 64. člen, prvi odstavek). US bi o odločitvi dvomilo le v primeru, ko bi bili razlogi za odločitev brez SP ali očitno samovoljni (U-I-329/22-16 – Ankaran). V tem primeru bi bil potreben izvedenc urbanistične stroke.

- Ali so odločbe US priložnost za dvig kvalitete prostorskega načrtovanja? Bodo občine za to namenile več sredstev, kadra?

Obveščanje in vključevanje javnosti... V luči teh zahtev zato nikakor ne zadostuje utemeljitev odločujoče oblasti zgolj z argumentom moči. Potreben je vsebinski odgovor. Z zahtevo po vsebinskem odgovoru se izpostavlja potreba po dialogu. (U-I-139/15, ločeno mnenje).

## Iz pritrilnega ločenega mnenja sodnice dr. Dunje Jadek pensa k odločbi št. U-I-139/15, z dne 23.4.2020, ki se je nanašalo na ZPnačrt

...Naj sklenem brez vsake ambicije, da odgovorim, zgolj z vprašanji:

(1) ali je zapoved dajanja prednosti javnemu interesu v kontekstu te določbe na zakonski ravni združljiva z dolžnostjo zagotavljanja pravičnega ravnovesja (fair balance) med zahtevami splošnega interesa (javnega interesa) in zahtevo po varovanju pravic posameznika, ko se spreminja zazidljivo zemljišče v nezazidljivega;

(2) ali je to zapoved morda treba razumeti tako, da zakonodajalec v konfliktu med javnim in zasebnim vselej a priori absolutizira javni interes;

(3) ali je v zapovedi prizadevanja za iskanje skupne sprejemljive rešitve razrešitve konflikta med javnim in dovoljenim zasebnim interesom morda vtkana ustavna zahteva po spoštovanju pravičnega ravnovesja, pa tudi merila, da zahtevanega ravnovesja (med javnim in zasebnim) ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme?

# 4.0. KAKŠNI SO MOŽNI SCENARIJI RAZVOJA PROSTORSKEGA NACRTOVANJA?

## DVIG KVALITETE NEUČINKOVITEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

- Občine za izdelavo OPN namenijo več sredstev
- občine in NUP za vse vsebine izdelajo potrebne in ustrezne strokovne podlage
- pogojevanja NUP postanejo utemljena, NUP so intenzivno vključeni v javne razprave in pripravo stališč do pripomb
- vključevanje javnosti se izboljša
- število zaposlenih na občinah in pri NUP se poveča, ob prostorskih tudi pravne službe

Postopki izdelave OPN se izboljšajo, a podaljšajo. OPN niso učinkoviti.

## USTAVITEV PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

- ob upoštevanju cilja ničelne rasti stabnih zemljišč in pogojih NUP so občine nezmožne zagotoviti nove širitve stavbnih zemljišč
- zaradi pomanjkanja zemljiške politike in njenih mehanizmov so občine nezmožne aktivirati obstoječe stavbne prostorske rezerve
- občine se zaradi verjetnosti, da bodo odločitve o prerazporeditvi stavbnih zemljišč obravnavane na US (kar pomeni čas in denar), temu ognejo

Spremembe NRP v OPN se ne izvajajo več, prostorsko načrtovanje se ustavi.

## SPREMEMBE IN PONOVEN ZAGON PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

- na območjih javnega interesa se začne na podlagi strateških odločitev reševati lastninska razmerja (nakupi, služnosti...)
- vpeljejo se orodja in kriteriji, s katerimi se rešuje pretirano individualno breme zaradi javnega interesa
- na območjih dolgotrajno nepozidanih zemljišč se predvidi ukrepe, s katerimi se aktivira obstoječa zemljišča
- občine in NUP za vse vsebine izdelajo potrebne in ustrezne strokovne podlage
- ...(ukrepi iz prvega scenarija)

OPN postane učinkovit način udejanja javnega interesa.

ALI BODO ODLOČBE USTAVNEGA  
SODIŠČA OGROZILE IZVAJANJE  
PRVEGA OD JAVNIH INTERESOV S  
PODROČJA UREJANJA PROSTORA –  
ZAGOTAVLJANJE PRIPRAVE,  
SPREJEMA IN IZVAJANJA  
PROSTORSKIH AKTOV?

- Ali izdelovalci prostorskih aktov niso udeleženi pri tehtanju, saj niso med udeleženci urejanja prostora? Ali je definicija nosilca tehtanja ustrezna?
- Ali naj se strokovna združenja (ZAPS, DUPPS, DKAS, IZS...) začnejo v imenu javnega interesa (intezivneje) vključevati v vse procese prostorskega načrtovanja?
- Kako doseči večjo zavezanost oziroma odgovornost nosilcev urejanja prostora iz vidika zagotavljanja učinkovitega varstva pravice do zasebne lastnine?
- Kdo odloči (sprejme odločitev) o posamezni prevladi javnega ali zasebnega interesa, nosilec urejanja prostora, občina, občinski svet?
- Ali je dokument tehtanja, ki evidentira celoten postopek tehtanja in prouči individualne okoliščine smiselno pripravljati? Ali naj se ga pripravlja v različnih fazah postopka? Ali naj podoben dokument postane del spremljajočega gradiva akta?
- Kaj pomeni usklajevanje stališč z NUP za proces sprejemanja akta postopkovno in posledično časovno?
- Ali določene vsebine tehtamo splošno in določene podrobneje (na parcelo natančno, upoštevaje individualne okoliščine)?
- Kako določiti obseg tehtanja?
- Ali podrobneje tehtamo samo spremembe iz stavbnega v kmetijsko/gozdno/druge rabe, kjer je določena meja dopustne rabe (iz zazidljivega v nezazidljivo)?
- Ali tehtamo tudi premembe podrobne izvedbene pogoje (npr. manjše število etaž)?
- Ali je takšen obseg tehtanja na nivoju individualne parcele s kriteriji, ki so bili uporabljeni pri Občini Ankaran, mogoč?
- Ali je tehtanje, ko lastnik ni zatrjeval obstoja individualnega in pretiranega bremena, drugačno (ni podrobno)?
- Ali so javni interesi, ki se realizirajo skozi prostorske akte, dovolj natančno definirani (na parcelo natančno definirani), da lahko služijo skrbnemu tehtanju?
- Ali znamo stehtati individualno in pretirano breme v primerjavi z javnim interesom?
- Kaj storiti, ko sta oba interesa upravičena? Kako v tem primeru razumeti 26. člen Ustave – pravica do povračila škode?
- Ali bi bilo potrebno v izobraževalne programe prostorskih načrtovalcev vključiti tudi pravna in ekonomska znanja?
- Ali so odločbe US priložnost za dvig kvalitete prostorskega načrtovanja? Bodo občine za to namenile več sredstev, kadra?

# PROSTORSKO NACRTOVANJE IN SODLOČITVE USTAVNEGA SODIŠČA

**Pravni in praktični vidiki**

dr. Tanja Pucelj Vidović

## U-I-139/15 z dne 23.4.2020, zlasti tč. 22-24 (OPN Bled) in U-I-218/22 (OPN Domžale)

1. a) Urejanje namenske rabe zemljišča pomeni način uživanja lastnine  
  
b) Spreminjanje zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo (avtonomno razumevanje pojma!) pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine.
2. Ozadje: praksa EKČP
3. Posledice:
  - sprememba v razumevanju pravnega interesa (dostop do USRS)
  - strožji test USRS pri presojanju ustavne (ne)dopustnosti : razumnost ureditve vs. sorazmernost posega v zasebno lastnino oz. vprašanje pravičnega ravnesja

- **Ustava posameznikom ne zagotavlja pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč** (jasno že v U-I-6/17 z dne 20.6.2019). „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“.
- **Široko polje proste presoje občine oziroma države:** „Bistvena prvina izvrševanja izvirne pristojnosti prostorskega načrtovanja lokalne skupnosti je prav uresničevanje ciljev in vizija razvoja posamezne lokalne skupnosti pri uporabi prostora. Glede na navedeno imajo lokalne skupnosti 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... Tudi zakonodajalec je pri urejanju prostorskega načrtovanja poudaril, da zasebni interes ne sme škodovati javnemu...” – vendar vezanost in omejitve (Up-174/22, Up-185/22., OPN Ankaran, tč. 28 in 29)
- **Morajo pa biti izpolnjeni določeni vsebinski in procesni pogoji za ustavno dopustnost posega v lastninsko pravico.**

Komentar:

Neustavnost PIA je USRS praviloma ugotovilo zaradi nezadovoljive obrazložitve/utemeljitve oziroma izkaza izvedenega tehtanja med javnim in zasebnim

### Ustavna dopustnost omejevanja lastninske pravice s spremembo namenske rabe:

1. Vsebinski pogoji (vidiki)
2. Procesni pogoji (vidiki)

Dolžnostno ravnanje občine , da upošteva (tudi) interese lastnika zazidljivega zemljišča – obstoj (in izkaz presoje obstoja) pravičnega ravnovesja

Že iz načelnih/uvodnih določb ZureP-3:

**npr. 9/4 člen:** „Udeleženci pri urejanju prostora morajo pri izvajanju nalog urejanja prostora 1) upoštevati javni in zasebni interes ter ju med seboj 1) skrbno pretehtati in 2) svoje odločitve vsebinsko utemeljiti. Pri tem morajo poskrbeti, da 1) zasebni interes ne škoduje javnemu.

Skrbno pretehtati = doseči pravično ravnovesje (ga ni, če posameznik nosi nesorazmerno breme)

## A. Zasledovanje ustavno dopustnega cilja („javni interes“)

Že Ustava (67, 70., 70.a, 71., 72., 73. člen Ustave), zakonodaja (ZKZ, ZON, ZVKD, ZVO-2, ZV-1, ZG...) in drugi dokumenti podrobneje

- npr. ohranjanje/ varstvo kmetijskih zemljišč in varstvo gozdov (večkrat poudari sodnik Knez), poplavna varnost, varovanje narave, varovanje zdravja, varstvo okolja, zaščita značilne naselbinske strukture in pokrajine, varstvo kulturne dediščine

## B. Pravično ravnoesje (fair balance, a reasonable relationship of proportionality).

## C. Nesprejemljivost individualnega in pretiranega bremena za posameznika (individual and excessive burden).

## Citat iz odločitev USRS

„Lokalna skupnost mora pri pripravi prostorskega akta, 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 doseg zasledovanega cilja“.

(U-I-139/15 z dne 23.4.2020)

## Citat iz odločitev USRS

Lokalna skupnost mora ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera že v fazi sprejemanja OPN presoditi tudi, ali je zagotovila pravično ravnoesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Presoditi mora, ali obstaja razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrašanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine“

(U-I-218/22 z dne 12. 12. 2024, OPN Domžale)

## Izkazati zasledovanje javnega interesa in tehtanje z zasebnim (tekom celotnega postopka)

- **načelo strokovnosti** (strokovne podlage oz. druga strokovna dokumentacija/argumenti, ki izkazujejo zasledovanje javnega interesa oz. razlogov za spremembo namenske rabe zemljišča)
- poseben elaborat glede pravičnega ravnovesja- možna opcija za uspeh (nerelevantnost forme- z vsemi dokumenti ki so del postopka sprejemanja PIA)
- pomembna je resnost **obravnave pripomb** (v zvezi s posegom v lastninsko pravico, prejetih tekom javne razprave)– **konkretizirana in strokovno utemeljena zavrnitev/obrazložitev** razlogov, zaradi katerih ob tehtanju javnega in zasebnega interesa nasprotovanja spremembi namenske rabe ni bilo upoštevano

Pri tem pa občina „v odgovoru ni pojasnila, na konkretno katerih strokovnih podlagah in utemeljitvah, ki so bile sprejete v postopku priprave Odloka, je temeljila odločitev o oblikovanju samostojne EUP ...in o spremembi namenske rabe pobudnikovih zemljišč iz zazidljivih (gradnja eno- in dvostanovanjskih stavb) v nezazidljiva (park). Zgolj splošne navedbe ..., da se z večanjem zelenih površin v mestu zagotavlja izboljšanje kvalitete bivanja, ne morejo izpolniti zahteve po strokovnih podlagah, na katerih morajo temeljiti rešitve prostorskega urejanja pri spremembi namenske rabe zemljišč iz zazidljivih v nezazidljiva... (U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020)

## Izkazati zasledovanje javnega interesa in tehtanje z zasebnim (tekom celotnega postopka)

- vključevanje NUP (glede na prejete pripombe javnosti) – z namenom ustrezne obrazložitve teže javnega interesa v razmerju do zasebnega (kolikor ocenite, da kljub že podanim strokovnim podlagam in prejetim usmeritvam in mnenjem NUP potrebno za tehtanje in utemeljitev tehtanja pravičnega ravnovesja; priporočljivo/st **dolžnost (?)** seznanitve/možnosti opredelitve NUP z argumenti lastnika: če je bila usmeritev NUP razlog za poseg v lastninsko pravico (Up-174/22, Up-185/22, OPN Ankaran tč. 23).
- **Okoliščine konkretnega primera (prostorskega načrtovanja)**; npr: „Na prostorsko načrtovanje, s katerim se zagotavljajo racionalna raba prostora, varstvo okolja, varstvo kmetijskih in gozdnih zemljišč, nedvomno vplivajo lastnosti posamezne občine (velikost občine, število prebivalcev, starostna struktura prebivalcev, gostota poselitve, naravne in ustvarjene razmere ipd.). Zato je razumno, da so cilji prostorskega načrtovanja v Občini Ankaran lahko bistveno drugačni, kot so bili v Mestni občini Koper“ (Up-174/22, Up-185/22, OPN Ankaran tč. 41).

## Spoštovati procesne pravice javnosti – praksa glede 44. člena Ustave RS

„Pobudniki so tisti, ki morajo zatrjevati obstoj individualnega in pretiranega bremena pri izvrševanju pravice do zasebne lastnine tako v postopku sprejemanja Odloka kot v postopku za presojo ustavnosti OPN“

„Lastnik zemljišča je dolžan že med postopkom sprejemanja OPN občino seznaniti z vsemi konkretnimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na presojo, ali načrtovana določitev namenske rabe zagotavlja pravično ravnovesje med splošnim interesom in interesom posameznika, ki je varovan s pravico do zasebne lastnine...” (Up-174/22, Up-185/22, 42. in 43. tč.)

Kot neupoštevno, ker ni zatrjeval že v postopku sprejemanja PIA (ampak šele v pobudi) - plačan komunalni prispevek, neupoštevno, ker ni bilo resnično (že vložena vloga za GD- zgolj nekatera soglasja)

A. Občina je med postopkom dolžna tehtati težo posega v lastninsko pravico in korist za/težo javnega interesa

- neaktivnost lastnika tekom postopka ne pomeni, da se lahko temu izogne
- nedopustno je samovoljno ravnanje brez strokovnih podlag/argumentov

„Če pa lokalna skupnost v postopku sprejemanja OPN ni pripravila ustreznih strokovnih podlag za določitev namenske rabe in zato niti ni bilo mogoče ugotoviti vseh upoštevnihih okoliščin, ki so omogočale skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa v skladu s 7. členom ZPNačrt, pa okoliščina, da pobudnik v postopku javnih razgrnitev ni podal pripomb, ne more vplivati na obseg presoje Ustavnega sodišča. Občina je bila namreč dolžna v vsakem primeru določitev namenske rabe pretehtati z vidika zasebnega interesa in tudi v tej luči pridobiti ustrezne strokovne podlage ter jih upoštevati pri presoji rešitev prostorskega akta v tem delu...

„Poznavanje strokovnih razlogov med drugim omogoča presojo, ali je v konkretnem primeru zadoščeno pravičnemu sorazmerju med koristmi načrtovane spremembe in težo posega v pravico do zasebne lastnine“

B. Odgovoriti na vse okoliščine/argumente, ki bi lahko bile relevantne, in jih je lastnik zatrjeval - primer presoje USRS (Ankaran)

- Pravna prednica je tekom postopka zatrjevala (le), da je vložila vlogo za GD (ni držalo)
- Zmanjšanje vrednosti še ne pomeni individualnega in pretiranega bremena (porušitve ravnovesja)
- Izvotlitev lastninske pravice (zgolj nudum ius) ni izkazana- v posest ni poseženo (namenska raba zelene površine)
- Predvidljivost posega oz. sprejemanje tveganja: novi OPN se je začel pripravljati 2016, ponudnica je šele po objavi osnutka OPN, ki je že vseboval nezazidljivost, začela s pripravljalnimi deli za pridobitev GD
- Časovni vidik (2): pravni predniki pobudnice...so pridobili možnost gradnje že leta 1991... pasivnost skozi dolgo časovno obdobje
- Lastninska pravica je na pobudnico prešla po uveljavitvi spremenjene namenske rabe (zavedanje tveganja)

- Dostop do pravnega varstva - za občino je v primerih, ko dosedanja praksa že priznava neposrednost pravnega interesa, lahko drugotnega pomena, ali je pristojno Ustavno ali Upravno sodišče
- Opozoriti pa velja, da vedno obstoji tudi posredno pravno varstvo – exceptio illegalis v postopku gradbenega dovoljenja in/ali razveljavitve
- Bo obseg/globina nadzora drugačna?
  - US ne odloča o primernosti ureditve in ne odloča o strokovnih vprašanjih, pazi pa na nerazumnost in očitno samovoljnost, \*pritrnilno mnenje sodnika Kneza glede OPN Ankaran, tč.13
  - večji poudarek na CPVO (pritrnilno mnenje sodnika Kneza)

1. Problem nedopustnosti spreminjanja namenske rabe po javni razgrnitvi - MKGP mnenje kot NUP (nadomestna zemljišča, nedopustnost spremembe itd.) poda po javni obravnavi itd., opsijske predstavitve namembnosti v razgrnitvi (?)
2. Če se tehtanje nagne v stran zasebne lastnine - tudi z ustrezno odmeno (finančno/v naravi) je mogoče vzpostaviti pravično ravnovesje
3. Kdaj je pričakovanje zazidljivosti še upravičeno (še varovano?): npr. pogojna zazidljivost še ni zazidljivost?, praksa USRS, ko je predviden še OPPN...

ZAPS / CHAMBER OF ARCHITECTURE  
AND SPATIAL PLANNING OF SLOVENIA

Vegova 8 / 1000 Ljubljana / Slovenija  
+386 1 24 20 670 / [zaps@zaps.si](mailto:zaps@zaps.si) / [www.zaps.si](http://www.zaps.si)