

U-I : _____ / _____

Vloženo dne: _____

Ustavno sodišče Republike Slovenije
p.p. 1713
1001 Ljubljana

V Ljubljani, dne 5.2.2013

POBUDA
ZA ZAČETEK POSTOPKA ZA OCENO USTAVNOSTI

in

PREDLOG ZA ZADRŽANJE IZVRŠITVE

1. 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt-B (Uradni list RS št. 57/12), **1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt-C** (Uradni list RS št. 109/12),

ker sta **v nasprotju z 2., 8., 71., 72. in 153. členom Ustave RS** ter s **Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah** (Uradni list RS št. 17/04, 1/10), **Evropsko konvencije o krajini** (Uradni list RS – MP št. 19/03) in **Alpsko konvencijo** ter njenih izvedbenih protokolov (Uradni list RS št. 19/95, 28/03);

2. Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS št. 92/07- UPB1, 105/10),

ker je **v nasprotju z 2., 8. in 153. členom Ustave RS** ter s **Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah** (Uradni list RS št. 17/2004, 1/10);

in

PROŠNJA ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVANJE ZADEVE

POBUDNIKI

so nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja po Zakonu o varstvu okolja – ZVO-1:

1. Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, Metelkova 6, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa direktorica Katarina Bervar Sternad,
2. Focus, društvo za sonaraven razvoj, Maurerjeva 7, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa predsednica Živa Gobbo,

3. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Resljeva 20, p.op. 4440, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa direktorica Vida Ogorelec,
4. Društvo za energetska ekonomika in ekologija Slovenski E-forum, Trubarjeva cesta 50, 1101 Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Gorazd Marinček,

in

nevladne organizacije na področju urejanja prostora:

5. Inštitut za politike prostora – IPoP, Tržaška 2, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa direktor Marko Peterlin,
6. Zavod METRO SR, Zavod za prostor savinjske regije, Aškerčeva ulica 14, 3000 Celje, ki ga zastopa direktorica dr. Mojca Oman Furman,
7. Mariborska kolesarska mreža, društvo za vzpodbujanje kolesarjenja in trajnostne mobilnosti, Valvasorjeva 42, 2000 Maribor, ki jo zastopa predsednik Josip Rotar,
8. ZAVOD TOVARNA, Zavod za proizvodnjo kulture, novih medijev in odprte družbe, Šegova ulica 4, 8000 Novo mesto, ki ga zastopa direktor Primož Žižek.

Skupni pooblaščenec za sprejemanje pisanj:

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, Metelkova 6, 1000 Ljubljana

I. PRAVNI INTERES

1. Vsebina napadenega 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju - ZPNačrt-B (Uradni list RS št. 57/12) in 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju - ZPNačrt-C (Uradni list RS št. 109/12), ki spreminja navedeni 29. člen (v nadaljevanju: 29. člen prehodnih določb ZPNačrt), dopušča splošen in zelo odprt odstop od sicer uveljavljenega sistema načrtovanja posegov v prostor, krši temeljna načela prostorskega načrtovanja, degradira pomen in vlogo občinskih prostorskih načrtov, pri čemer ne upošteva okoljevarstvenih vidikov, ter iz postopkov popolnoma izključuje javnost in celotno stroko. Omenjeni člen namreč dopušča **širitev območja stavbnih zemljišč v občini do 5000 m² zgolj s sprejemom sklepa o dopustni manjši širitvi območja stavbnih zemljišč**, ki ga sprejme občinski svet brez sodelovanja javnosti in brez izvedenega postopka prostorskega načrtovanja v skladu z ZPNačrt in s **Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah** (Uradni list RS št. 17/04, 1/10). Pristojni ministrstvo za okolje in ministrstvo za prostor dasta k temu sklepu le soglasje, ki ga morata podati v roku 15 dni, sicer se po tem roku šteje, da nimata pripomb. Zaradi take ureditve se ne izvrši presoja vplivov na okolje, objekti se lahko gradijo brez kakršnegakoli prostorskega načrta in brez upoštevanja smernic prostorskega razvoja, omogoča pa se tudi široko odprta možnost za uveljavitev parcialnih interesov investitorjev, kar je zaradi netransparentnosti postopka idealna podlaga za razna koruptivna dejanja. Takšno izvensistemsko razpolaganje s prostorom mimo postopkov prostorskega načrtovanja je bilo z 29. členom ZPNačrt-B najprej omogočeno občinam, ki še nimajo sprejetih občinskih prostorskih načrtov, s 1. členom ZPNačrt-C pa je bila ta izjema sistemsko uzakonjena tudi za občine, ki občinski prostorski načrt že imajo, s tem pa je uveljavljena sistemska možnost spreminjanja veljavnih občinskih prostorskih načrtov mimo postopkovnih zahtev ZPNačrt in v nasprotju s temeljnimi načeli prostorskega načrtovanja. Ker se po 29. členu ne upošteva postopek občinskega prostorskega načrtovanja po ZPNačrt, se ne upoštevajo tudi pravila, ki se nanašajo na presoje vplivov na okolje, ki so del tega postopka. Tako v skladu z obstoječo zakonodajo in posledičnimi smernicami, ki jih ob vsakem konkretnem primeru dajejo pristojni organi, tudi ne morejo biti zavarovana kmetijska zemljišča, ki so zaradi omejenosti prostora naravno bogastvo.

2. Ker vsebina napadenega 29. člena prehodnih določb ZPNačrt uzakonja sistemsko možnost spreminjanja veljavnih občinskih prostorskih načrtov mimo postopkovnih zahtev ZPNačrt, je zaradi tega izključeno usklajevanje interesov nosilcev planiranja v prostoru, še zlasti tistih, ki varujejo javni interes. Tudi javnost je iz procesa popolnoma izključena, vse poteka brez javnih objav. Posebej problematična je izključitev postopka celovite ocene vplivov na okolje. Pri tem pa napadeno določilo ni predvidelo kakršnekoli omejitve števila tovrstnih posegov. Spreminjanje odlokov o občinskih prostorskih načrtih zgolj s sklepom občinskega sveta je v nasprotju z ustavno določenim pravnim redom. Ker je javnost popolnoma izključena iz postopkov prostorskega načrtovanja, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, je zato prizadeto ustavno določeno varstvo okolja, kršena pa je tudi Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuska konvencija), Evropska konvencija o krajini in Alpska konvencija ter njen Protokol »Urejanje prostora in trajnostnega razvoja«.

3. Glede na predhodno navedeno imajo prvonavedene predlagateljice (1 do 4) – **nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva** okolja po Zakonu o varstvu okolja – ZVO-1 **pravni interes za vložitev te pobude**. Predhodni Zakon o varstvu okolja (ZVO) je v 4. členu določal, da varstvo okolja zagotavljajo v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic ali obveznosti tudi državljani in drugi prebivalci kot posamezniki ali organizirani v društva, strokovna in druga združenja, ter druge nevladne organizacije za varstvo okolja. Na podlagi tega določila je Ustavno sodišče okoljski nevladni organizaciji v svoji praksi že priznalo pravni interes. Z odločbo U-I-30/95 je Ustavno sodišče Društvu ekologov Slovenije priznalo pravni interes, pri čemer je izhajalo iz določil statuta društva, na podlagi katerih ga je Ustavno sodišče štelo za subjekt varstva okolja po 3. točki 4. člena ZVO. Sedanji ZVO-1 sicer 4. členu ZVO smiselno podobne določbe nima, kar pa ne more pomeniti, da ta vsebina ne velja več, saj vsi, v tem določilu naštetih nosilci varstva okolja, ohranjajo in izpolnjujejo svojo funkcijo tudi po novem zakonu in tudi sicer ta vsebina prežema celotno besedilo zakona. Pobudniki menijo, da na področju varstva okolja, kjer pereča problematika le narašča, ne pa usiha, ne bi mogli zgolj gramatikalno upoštevati odsotnosti besedila 4. člena ZVO v veljavnem ZVO-1, kar bi bila lahko podlaga za drugačno razmišljanje Ustavnega sodišča, kot ga je izrazilo v odločbi U-I-30/95. Zato tudi poslanstva, pravic in dolžnosti nevladnih organizacij s področja okolja, še posebej pa tistih, ki imajo podeljen status delovanja v javnem interesu, ne moremo razumevati zgolj ozko v smislu izpolnjevanja konkretnih zakonskih določil, ki se nanašajo na te nevladne organizacije. Tako razumevanje bi vodilo do zaključka, da je bil namen zakonodajalca omejiti vlogo okoljskih nevladnih organizacij, kar pa ne more biti res, saj gre pri ZVO-1 za sodoben zakon, ki naj bi odgovarjal na potrebe varovanja vse bolj ogroženega okolja in v standardih sledil evropskim direktivam ter predvsem tudi ratificirani Aarhuski konvenciji, ki imajo visoke standarde tudi glede sodelovanja okoljskih nevladnih organizacij. Slednje so dejanski varuhi okolja in zato svojo vlogo izpolnjujejo tudi v pravnem prostoru, saj okolje kot tako nima svojega glasu. Problematika, ki se nanaša nanj, se lahko izpostavi le po ljudeh in njihovih organizacijah, ki jih ustanovijo prav za ta namen. Poleg varuha človekovih pravic so tako te organizacije edina »protiutež« institucionalnim varuhom, ki pa so del oblastnega aparata in tako podvrženi interesom nosilcev moči v družbi.

S preverjanjem izpolnjevanja zahtevanih pogojev 152. člena ZVO-1 je pristojno ministrstvo za te organizacije že dokazano potrdilo njihovo družbeno koristno delovanje (Priloge 1.1. do 1.11.) – torej gre za organizacije, katerih delovanje ima priznano širše učinke na področju varstva okolja, koristne za celotno družbo – delujejo v javnem interesu na področju okolja, torej so njegovi legitimirani zagovorniki. Zato za take organizacije pravnega interesa ne bi bilo možno tolmačiti zgolj v ozkem smislu 24. člena Zakona o ustavnem sodišču, saj tudi pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena ustave ni povsem enaka ostalim človekovim pravicam, ki jih določa ustava. Prvonavedeni pobudniki menijo, da bi moralo Ustavno sodišče pri presoji njihovega pravnega interesa tako upoštevati njihovo družbenokoristno funkcijo in poslanstvo, ki ga izpolnjujejo. Okoljske organizacije morajo skrbeti tudi za učinkovito pravno varstvo pravic, saj so sicer te lahko le zapisane, vendar ne živijo. Prav na področju varstva okolja ni možno zgolj od posameznikov pričakovati, da se izpostavljajo in borijo s sistemskimi nepravilnostmi, neizvrševanjem ustavno določenih dolžnosti države in škodljivimi ravnanji v

okolju, ki vplivajo na večje skupine ljudi. Tudi komentar Zakona o varstvu okolja pravi, da le nevladne organizacije s posebnim statusom lahko podajajo ugovore »v imenu varovanja okolja« (Pličanič, Senko (ur), Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2010, str. 777). Pravni red bi moral njihova prizadevanja za učinkovito pravno varstvo ustavnih in zakonskih pravic podpirati, ne pa omejevati. Tak tudi ni temeljni namen ustave niti zakonodajalca, kar se odraža na primer v Zakonu o ohranjanju narave. Ta določa, da opravljajo dejavnost v javnem interesu društva v delu, v katerem namen ustanovitve in samo delovanje društva presegata uresničevanje interesov članov društva, društvo v javnem interesu pa ima pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih (2. odstavek 137. člena).

4. Obstoj pravnega interesa zatrjujejo tudi drugonavedene nevladne organizacije – predlagateljice (od 5 do 8), ki so **nevladne organizacije s področja urejanja prostora**. Predstavljajo del organizirane civilne družbe, zainteresirane za problematiko urejanja prostora in so združene v **Mrežo za prostor**, ki povezuje strokovne nevladne organizacije na področju urejanja prostora, ki jo koordinira pobudnik IPoP, Inštitut za politike prostora, Ljubljana. Mreža za prostor povezuje strokovne nevladne organizacije na področju urejanja prostora in lokalne pobude ter neformalno organizirane skupine prebivalcev, ki si prizadevajo za višjo kakovost svojega bivalnega okolja. Mrežno povezovanje nevladnih organizacij na področju urejanja prostora ter njihovo navzkrižno povezovanje na komplementarnih vsebinskih področjih je ključno za doseganje minimalnega nivoja civilnega dialoga in za minimalne učinke v procesih odločanja na državni in lokalni ravni. V tem smislu si Mreža za prostor prizadeva izboljšati stanje glede vključevanja javnosti pri urejanju prostora in je s tem namenom glede napadenih zakonov že sodelovala v postopku sprejemanja navedenih zakonov v Državnem zboru v skladu s Poslovnikom Državnega zbora. Odboru za infrastrukturo in prostor je v postopku obravnave obeh napadenih zakonov posredovala svoje pripombe ter se udeležila sej odbora, vendar brez uspeha. Urejanje prostora je področje, kjer je potrebno v javnem interesu uskladiti različne interese trajnostnega razvoja – gospodarski, socialni in okoljski. Nevladne organizacije so poleg institucionalnih pooblaščenec varuh tega javnega interesa in s tem predstavnik najširšega javnega interesa. 3. odstavek 3. člena ZPNačrt izrecno določa, da je prostorsko načrtovanje v javnem interesu. 5. člen ZPNačrt opredeljuje načelo javnosti kot temeljno načelo, in sicer določa naslednje: »vsakdo ima 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«. Poleg tega morajo »pristojni državni in občinski organi skladno z določbami tega zakona omogočati izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljavanja in sprejemanja občinskih aktov«. Pobudniki, ki delujejo na področju varstva okolja in urejanja prostora, so nedvomno zainteresirani za takšno sodelovanje, saj je njihov temeljni in statutarno izražen namen ščititi interese okolja in skladnega prostorskega razvoja. Ker ta pravica pobudnikom v postopku sprejemanja posameznih sklepov o dopustni manjši širitvi območja stavbnih zemljišč ni dana, le-ti v skladu z Ustavo RS in 24. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS št. 15/94, 64/01, 51/07, 64/07, 108/07 in 109/12) svojo pravico uveljavljajo preko pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti 29. člena prehodnih določb ZPNačrt. Sporen 29. člen prehodnih določb ZPNačrt namreč neposredno vpliva na pravice pobudnikov do sodelovanja v postopkih prostorskega načrtovanja, ki so jim priznani v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami navedenimi (Aarhuško konvencijo, Evropsko konvencijo o krajini in Alpsko konvencijo), temeljnimi načeli ZPNačrt in strateškimi dokumenti Republike Slovenije na področju prostorskega načrtovanja.

Organizacije imajo področje urejanja prostora kot področje svojega delovanja opredeljeno v priloženih statutih (priloge 1.12 do 1.19,). V konkretni stvari zato drugonavedeni predlagatelji ne morejo predhodno izkoristiti pravnih sredstev v skladu s stališčem Ustavnega sodišča, ki je bila izražena z odločbo U-I-275/07, da morajo biti za izkazovanje pravnega interesa najprej izkoriščena vsa pravna sredstva. Morebitno upoštevanje pravnih sredstev, ki bi jih pobudniki imeli na voljo v okviru stranske udeležbe v konkretnih upravnih postopkih izdaje gradbenih dovoljenj pa ne bi prineslo nikakršne presoje ustavnosti in zakonitosti 29. člena prehodnih določb ZPNačrt, niti ne bi bila mogoča presoja sklepov o dopustni manjši širitvi območij stavbnih zemljišč, ki bi jih sprejeli občinski sveti, saj bi se v upravnem postopku izdaje

gradbenega dovoljenja presoja le skladnost gradnje z občinskim prostorskim načrtom (ki ga upoštevajoč ZPNačrt-C verjetno sploh ne bi bilo), zato bi se pogosto presoja le skladnost s sprejetim sklepom o širitvi. Pri tem presoja utemeljenosti sklepa o širitvi v našem pravnem sistemu ni podvržena nikakršnemu pravnemu sredstvu.

II. NESKLADNOST Z USTAVO IN AARHUŠKO KONVENCIJO

1. 29. člen prehodnih določb ZPNačrt uzakonja sistemsko možnost kršenja pravil prostorskega načrtovanja. Besedilo člena, kot je bilo sprejeto, se glasi (označene so spremembe, sprejete z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 109/12) – prečrtano besedilo je črtano, poševno besedilo pa dodano):

»29. člen (dopustna manjša širitev območja stavbnih zemljišč)

(1) ~~Občina lahko do uveljavitve občinskega prostorskega načrta vendar~~ najpozneje do 1. januarja 2015 izjemoma dopusti manjšo širitev območja stavbnih zemljišč zaradi gradnje posamičnih objektov, ki predstavlja funkcionalno zaokrožitev obstoječe pozidave, namenjene opravljanju industrijskih, proizvodnih, kmetijskih, *storitvenih, obrtnih*, turističnih ali športnih dejavnosti, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

– da so objekti, zaradi gradnje katerih se dopusti manjšo širitev območja stavbnih zemljišč, namenjeni opravljanju industrijskih, proizvodnih, kmetijskih, *storitvenih, obrtnih*, turističnih ali športnih dejavnosti,

~~– da širitev območja stavbnih zemljišč ne posega v varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim,~~

– da širitev območja stavbnih zemljišč bistveno ne posega v varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim, razen v primerih, ko predvideni posegi niso v nasprotju s temi režimi,

– da površina območja posamične širitve ne presega 5000 m² površin in

– da širitev območja stavbnih zemljišč ni v nasprotju s strateškimi usmeritvami občine.

(2) Sklep o dopustnosti širitve območja stavbnih zemljišč (v nadaljnjem besedilu: sklep o širitvi) sprejme občinski svet na pobudo zainteresiranega investitorja gradnje po predhodni preveritvi, ali so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka.

(3) Občina pošlje sklep o širitvi ministrstvu pristojnemu za prostor in ministrstvu pristojnemu za kmetijstvo in okolje, da v 15 dneh preverita njegovo skladnost s pogoji iz prvega odstavka tega člena in o morebitni neskladnosti obvestita občino. Če ministrstvu občine v tem roku ne obvestita o morebitni neskladnosti sklepa o širitvi se šteje, da nanj nimata pripomb.

(4) Sklep o širitvi, iz katerega morata biti razvidna natančen obseg in namen širitve, nadomešča občinski prostorski akt, ki določa območja namenske rabe prostora v delu, na katerega se sklep o širitvi nanaša. Občina objavi sklep o širitvi na svojih spletnih straneh in v uradnem glasilu občine.

(5) Sklep o širitvi preneha veljati, če zainteresirani investitor v dveh letih od njegove objave ne pridobi gradbenega dovoljenja za gradnjo objekta na območju širitve. Prenehanje veljavnosti sklepa o širitvi ugotovi občina s sklepom, ki ga objavi v uradnem glasilu občine in na svojih spletnih straneh.

~~(6) Na območju širitve območja stavbnih zemljišč se pri pripravi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja upoštevajo prostorski izvedbeni pogoji, ki veljajo na območju obstoječe pozidave, s katero je območje širitve funkcionalno povezano. Sklep o širitvi je sestavni del investitorjeve vloge za izdajo gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov.~~

(6) Na območju širitve območja stavbnih zemljišč se pri pripravi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja upoštevajo prostorski izvedbeni pogoji, ki veljajo na območju obstoječe pozidave, s katero je območje širitve funkcionalno povezano. «.

(7) Sklep o širitvi in presoja sprejemljivosti posega v naravo po predpisih o ohranjanju narave, kolikor je zahtevana, sta sestavni del investitorjeve vloge za izdajo gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov.

(7 8) Območja stavbnih zemljišč, ki je nastalo kot posledica uporabe tega člena, na ta način ni možno ponovno širiti.«

Prostorsko načrtovanje v Republiki Sloveniji je iz pravnega vidika urejeno zelo neracionalno, parcialno in notranje neuskkljeno, režim prostorskega načrtovanja na državni in občinski je različen. Režim prostorskega načrtovanja se je v preteklosti spreminjal, od povsem nove zakonodaje v letu 2003 do celovite spremembe v letu 2007. Inflacija predpisov ob hkratni veljavi starih in novih predpisov je povzročila veliko formalno in materialno zmedo. Težka obvladljivost in nepreglednost predpisov, neupoštevanje zakonsko določenih rokov za izdajo smernic in mnenj pristojnih nosilcev urejanja prostora ter ločenost postopkov načrtovanja od okoljevarstvenih vidikov in okoljevarstvenih dovoljenj pa povzročajo dolgotrajno pridobivanje vseh potrebnih dovoljenj, ki dejansko pripeljejo do končne izgradnje objekta. Udeleženci v postopku tako ne prepoznavajo jasno svojih vlog, pravic in obveznosti. Velik del občin še ni izvedel prostorskega načrtovanja po ZPNačrt iz 2007 in posledično sprejel občinskega prostorskega načrta v predvideni obliki. Prostorski informacijski sistem, za katerega bi morale poskrbeti ministrstvo, pristojno za prostor, prav tako še ni postavljen.

Takšen nepregleden sistem občinskega prostorskega načrtovanja je dokončno porušen z 29. členom prehodnih določb ZPNačrt. Omenjeno določilo namreč nasprotuje vsem še stoječim pravilom prostorskega načrtovanja in uzakonja sistemsko izjemo, ki lahko postane pravilo, saj možnosti širitve po tem členu zajemajo praktično vse možne dejavnosti. Število takih sprememb ni omejeno in ne glede na časovno določen rok, do katerega je možno take spremembe delati, se taka praksa lahko razmahne do neobvladljivih razsežnosti. Predvideni postopek je kratek, v njem pa je izključena stroka, strokovna in splošna javnost, predvsem pa tudi nosilci prostorskega načrtovanja in varstva okolja. Edina predvidena nosilca sta ministrstvo, pristojno za prostor in ministrstvo, pristojno za okolje, ki pa imata na voljo zgolj 15 dni za izdajo soglasja k sklepu občinskega sveta, po poteku tega roka pa se šteje, da nimata pripomb. Ker samo določilo 29. člena prehodnih določb ZPNačrt ne vsebuje nobenih vsebinskih omejitev glede števila takih »manjših širitev«, je teh lahko v Sloveniji ali že v eni sami občini tudi več sto. Predlagatelji obeh napadenih zakonov niso podali nobene argumentirane obrazložitve, ki bi podpirala uvedbo takšnega določila (Priloga 2.1. in 2.2). Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora je uvedbi 29. člena prehodnih določb ZPNačrt, še bolj pa spremembam le-tega, nasprotovala (Priloga 2.3.)

2. Uveljavitev napadenih zakonov predstavlja povsem nekritičen prehod od ozko tolmačene izjeme do protiustavne in nezakonite systemske rešitve. Sklep o širitvi je z uvedbo 29. člena **ZPNačrt-B** (sprejet 27.7.2012) predstavljal izjemo od siceršnjega sistema prostorskega načrtovanja v okviru občinskih prostorskih načrtov, Predlagatelj Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je to izjemo **utemeljeval ozko**, torej da bi veljala le v občinah, ki še nimajo sprejetega občinskega prostorskega načrta in s časovno omejitvijo do 1. januarja 2015. Tako naj bi se vsaj po mnenju predlagatelja ohranilo stimuliranje občin k sprejemu enovitega občinskega prostorskega načrta, ki je temelj za celovito presojo vplivov na okolje, temelj za nadaljnje presojanje izdaje gradbenih dovoljenj in s tem temelj za presojanje racionalnosti gradnje v skladu z vsemi smernicami razvoja prostora. Takšen režim bi bil zgolj prehodne narave in naj bi omogočal širitev in razvoj dejavnosti in s tem gospodarstva kot izredno izjemo v sicer dolgotrajnem sprejemanju občinskih prostorskih načrtov. Prav s tem namenom je bil postavljen rok veljavnosti te izjeme – da bi bilo takšno širjenje stavbnih zemljišč in s tem gradnja omogočena do sprejema občinskega prostorskega načrta, poleg tega pa bi veljal še absolutni rok 1. januar 2015. Poslanci, ki so vložili predlog spremembe 29. člena, ki je bil tudi sprejet z **ZPNačrt-C**, spremembo opravičujejo z razlogom, da je bila prejšnja ureditev na podlagi izkušenj iz prakse preveč izključujoče narave, saj se s pomanjkanjem stavbnih zemljišč za opravljanje dejavnosti srečujejo tudi občine, ki imajo sicer sprejete občinske prostorske načrte. S tem naj bi bili investitorji in občine s sprejetimi občinskimi prostorskimi načrti postavljeni v neenakopraven oz. celo **diskriminatoren položaj** v primerjavi z občinami, ki občinske prostorske načrte imajo. Vsled odprave te domnevne diskriminacije so poslanci predlagali razširitev tega izjemnega širjenja stavbnih zemljišč, tako da velja do 1. januarja 2015 tudi za občine, ki že imajo sprejete občinske prostorske načrte, in da širi tudi namembnost dovoljenj gradenj. Med utemeljitvami

upravičenosti sprememb je navedeno tudi, da takšna sprememba ne spreminja in dodaja novih načel oz. da v celoti sledi načelom ZPNačrt. Dolgotrajnost postopkov priprave občinskih prostorskih načrtov skupaj s pomanjkanjem območij za širitev dejavnosti na obstoječih lokacijah namreč po mnenju predlagateljev pomeni grožnjo, da bodo nastale težko popravljive posledice za gospodarstvo pri izvajanju nekaterih konkretnih dejavnosti. Sprememba 29. člena prehodnih določb ZPNačrt pa predstavlja možnost, kako s postopkovno zelo hitro širitvijo območja stavbnih zemljišč omogočiti ohranitev in razvoj teh dejavnosti na obstoječih lokacijah. 29. člen prehodnih določb ZPNačrt se je razširil tudi z novimi dejavnostmi (obrt in storitve) ter s spremembo terminologije dopušča tudi posege na zavarovana območja.

Argumenti poslancev, ki so vložili predlog ZPNačrt-C ne morejo zdržati razumske presoje, saj se v skladu z uveljavljeno pravno teorijo **izjema mora tolmačiti ozko in ne splošno**. Sistemskega problema dolgotrajnosti postopkov sprejemanja občinskih prostorskih načrtov nikakor ne gre reševati z legaliziranjem skoraj popolnoma svobodne gradnje, ki ne upošteva niti ustavno varovanih kategorij, kot so pravna država, demokratična država, načelo pravne varnosti in varstvo zdravega življenjskega okolja. Uzakonjena možnost, ki povsem **degradira pomen občinskih prostorskih načrtov in njihovo vlogo pri izdaji posameznih gradbenih dovoljenj**, namreč pomeni sprostitev avtoritativne moči države oz. lokalnih skupnosti, da do 1. januarja 2015 širijo območja stavbnih zemljišč in omogočajo gradnjo v povsem netransparentnem postopku, v katerega se **javnost ne more vključiti**, ki nima zapisanih meril za izbor investitorjev in tako omogoča uveljavitev močnejših interesov investitorjev, ki imajo ustrezno podporo v občinskih svetih. Pomanjkanje stavbnih zemljišč resnično ne more biti razlog za popolno neupoštevanje že sprejetih občinskih prostorskih načrtov, temveč le odkazuje na odkrito željo po legalizaciji sicer koruptivnih dejanj.

Zaradi kratkega in povsem nerealnega 15-dnevnega roka za reakcijo pristojnih ministrstev takšno nekontrolirano širjenje ne upošteva v zadostni meri varstva kmetijskih zemljišč in drugih varovanih območij. Še posebej **na področju ohranjanja narave, kulturne dediščine, varstva gozdov, vodnih virov in drugih naravnih dobrin** je z ZPNačrt-C narejen **bistven korak nazaj**, celo v primerjavi z ZPNačrt-B. Veliko poslabšanje se je zgodilo s spremembo druge alineje 1. odstavka 29. člena, ki na novo opredeljuje, da so širitve območij stavbnih zemljišč dopustne, če »bistveno« ne posegajo v varovana območja in če posegi »niso v nasprotju s temi režimi«. Po ZPNačrt-B je namreč ministrstvo, pristojno za prostor, presojalo, ali se širitev stavbnih zemljišč po sklepu o širitvi nahaja v katerem od varovanih območij (varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja s pravnimi režimi). V kolikor je širitev posegala v taka območja, je ministrstvo sklep o širitvi zavrnilo kot neskladen. Po novem ZPNačrt-C pa ministrstvo presoja, ali območje širitve »bistveno« posega v območje varovanja, pri čemer ni definirano, kaj pomeni *bistveno* (ali to pomeni, da gre za poseg, ki v večjem delu prostorsko leži v nekem varovanem območju ali za poseg, ki v vsebinskem smislu ni primeren – npr. gradnja objektov na potencialnem arheološkem najdišču, gradnja kmetijske farme v območju varstva vodnih virov ipd.). Še posebej pa je sporno, da po novem ZPNačrt-C ministrstvo, pristojno za prostor, samo presoja, ali je poseg v nasprotju s predvidenim režimom - torej ali je poseg skladen s pogoji varstva kulturne dediščine, ohranjanja narave, varstva gozdov, vodnih virov ipd. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor npr. ni pristojno za presojo posegov z vidika njihovih vplivov na kulturno dediščino, pa vendar lahko izda soglasje k sklepu širitvi za širitev stavbnih zemljišč, če samo presodi, da poseg »bistveno« ne posega v območje varstva kulturne dediščine in da poseg ni v nasprotju z varstvenim režimom kulturne dediščine. Pri tem ni jasno, kakšen je ta nebistven poseg –to pomeni, da posega malo, do polovice, ali več kot polovico. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor pa prav tako ne more ocenjevati, ali je poseg v nasprotju z varstvenim režimom, . Saj samo vodi le evidenco o varstvenih režimih.

29. člen prehodnih določb ZPNačrt tako jasno spodbuja zgolj gospodarski interes po čim hitrejši pozidavi zemljišč in služi kot avtoritativno orodje države in občin, ki z njim pometejo z vsemi ostalimi ustavno varovanimi kategorijami in načeli urejanja prostora. Stanje po sprejemu spornega določila je namreč takšno, da občine vsaj do 1. januarja 2015 ne bodo zainteresirane za sprejem občinskih prostorskih načrtov oz. za delovanje v skladu z njimi, saj imajo na voljo povsem odprto, enostavno, nejavno, hitro,

netransparentno in predvsem neomejujočo drugo možnost, kako razširiti območje stavbnih zemljišč in omogočiti gradnjo.

3. Že ob sprejemu ZPNačrt-B so obstajali **številni strokovni zadržki** glede te možnosti sprejema sklepa o dopustni manjši širitvi območij stavbnih zemljišč, ki obstajajo toliko bolj po sprejemu ZPNačrt-C, in sicer:

- sklep o širitvi bi popolna izključil strokovno in zainteresirano javnosti iz postopka njegovega sprejemanja,
- število sklepov o širitvi, ki jih lahko sprejme občina, ni številčno omejeno,
- ni meril o tem, kako veliko naj bo območje, ob katerem je predlagana širitev in ki naj bo funkcionalno povezano z območjem širitve,
- ni jasno, po katerih merilih naj občina presoja, katere pobude investorjev bo upoštevala in katere ne,
- ni jasno kdo preverja, ali se ob takšni novi gradnji ohranjajo kakovostne grajene sestavine prostora,
- sklep o širitvi ni podvržen nikakršni strokovni presoji, ministrstvu, ki sta dolžni presojati njegovo skladnost, pa morata odreagirati v roku 15 dni, saj se drugače šteje, da sklepu ne nasprotujeta.
- pri hkratni neomejenosti števila možnih sklepov o širitvi je razumno nemogoče pričakovati, da bosta ministrstva v roku 15 dni resnično vsebinsko pregledali vlogo oz. sklep o širitvi in v primeru pomanjkljivosti ustrezno hitro odreagirali. Poleg tega ministrstva svojih pripomb nista zavezani podati v smislu nadaljnje presoje vplivov na okolje, glede presoje ohranjanja kakovostnih sestavin prostora in sploh glede racionalnosti gradnje iz vidika upoštevanja temeljnih načel prostorskega razvoja (kot je to predvideno v postopku sprejema občinskih prostorskih načrtov).

S tem postopkom širjenja območja stavbnih zemljišč tako **ni zagotovljena ustreza zaščita interesov varstva okolja**. S sprejemom 29. člena prehodnih določb ZPNačrt, še posebej pa s sprejemom zadnje novele ZPNačrt-C Republika Slovenija **ogroža in znižuje prejšnji nivo varovanja zdravega življenjskega okolja**, saj izrazito širi in posplošuje prej določeno izjemo od pravil prostorskega načrtovanja, ki bi se sicer v skladu s pravno teorijo in namenom teh pravil morala razlagati ozko in restriktivno. 29. člen ZPNačrt-B je namreč kot izjemo omogočal širitev stavbnih zemljišč zaradi gradnje objektov, ki predstavljajo funkcionalno zaokrožitev obstoječe pozidave za opravljanje industrijskih, proizvodnih, kmetijskih, turističnih ali športnih dejavnosti do 5.000 m². Edina prostorska omejitev je bila v tem, da širitev ne sme biti v nasprotju s strateškimi usmeritvami občine in da širitev ne posega v zavarovana območja ali območja s posebnim režimom. Z ZPNačrt-C je bila omenjena izjema občutno razširjena na tri načine, pri čemer ima izjema sedaj splošni značaj in velja tudi za občine z že sprejetim občinskim prostorskim načrtom, razširjena pa je tudi možnost namembnosti tako zgrajenih objektov ter dodana možnost posegov v zavarovana, zaščitena ali degradirana območja.

4. Takšna ureditev prostorskega načrtovanja po 29. členu prehodnih določb ZPNačrt predstavlja **neposredno kršitev 71. in 72. člena Ustave RS**, ki določata, da zaradi smotrnega izkoriščanja zakon določa posebne pogoje uporabe zemljišč ter da je država dolžna skrbeti za zdravo življenjsko okolje. Pomemben del človekovega življenjskega okolja je namreč tudi prostor, v katerem živimo. Pozidava prostora, namembnost zemljišč, smotrna raba površin, skladnost poselitve, ter nasploh gradnja objektov upoštevajoč vse okoljske standarde, so tako izrazitega pomena za zagotavljanje teh ustavno varovanih kategorij, saj prav formalna in materialna urejenost tega področja omogočata omejevanje avtoritativne moči države in s tem primerno zaščito okolja. Načrtovanje prostorskega razvoja je tako neposredno povezano z varstvom naravnega in bivalnega okolja. Varstvo okolja je celo izrecno opredeljeno kot eden od ciljev prostorskega načrtovanja (7. alineja 2. odstavek 3. člena ZPNačrt). 71. člen Ustave RS določa tudi **posebno varstvo kmetijskih zemljišč**. To je urejeno z Zakonom o kmetijskih zemljiščih in pripadajočim varstvenim režimom. 29. člen prehodnih določb ZPNačrt glede varstva kmetijskih zemljišč ne izpolnjuje dolžnosti države po varovanju kmetijskih zemljišč, saj je napadeno določilo v neposrednem nasprotju z namenom

ustavnega varovanja kmetijskih zemljišč. Napadeno določilo predstavlja **sistemski izogib vsem zakonsko določenim režimom varovanja zemljišč in okolja**.

Takšen sistem pomeni legalizacijo hitre in enostavne možnosti izogibanja obstoječemu postopku prostorskega načrtovanja in **je v nasprotju z načelom zakonitosti ter načelom pravne države**. Širjenje območja stavbnih zemljišč, pozidava za širok spekter namenov, prednostna gradnja pred morebitno obnovo obstoječih objektov in celo pozidava v zaščitениh območjih brez upoštevanja občinskega prostorskega načrta in s tem brez morebitne celostne presoje vplivov na okolje **neposredno vpliva na zdravo življenjsko okolje**. S tem se onemogoča skladen prostorski razvoj ter nasploh onemogoča trajnostni razvoj prostora in učinkovita ter gospodarna raba zemljišč.

5. Ureditev 29. člena prehodnih določb ZPNačrt tako glede na navedeno predstavlja kršitev 6. in 8. člena Aarhuške konvencije. Po napadenem zakonskem določilu predvideni postopek prostorskega načrtovanja, ki je podlaga za graditev objektov, ki imajo lahko pomemben vpliv na okolje, ne predvideva vključevanja javnosti. Ker ne predvideva niti celovite presoje vplivov na okolje, ne predvideva tako tudi možnosti sodelovanja javnosti v okviru te presoje. Edina omejitev glede zemljišč, na katera naj bi se pozidava širila je v tem, da ta *»bistveno ne posega v varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim, razen v primerih, ko predvideni posegi niso v nasprotju s temi režimi*. Ker je tako strokovna kot splošna javnost izključena iz postopkov, ne bo imela možnosti presojati, kaj pomeni bistveno poseganje na zavarovana območja.

6. Postopek sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 57/12), kakor tudi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 109/12) **je v nasprotju z 8. členom Aarhuške konvencije**, saj strokovni in splošni javnosti ni bila dana možnost sodelovanja pri pripravi tega izvršilnega predpisa. Predlagatelj gradiva za prvi omenjeni zakon je bilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki je predlagalo, da Vlada RS obravnava gradivo po nujnem postopku, zaradi česar je bila javnost iz postopka priprave izključena na podlagi 6. odstavka 9. člena Poslovnika Vlade RS. Ta predvideva, da se javnost ne povabi k sodelovanju pri predlogih predpisov, v primerih ko po naravi stvari to ni mogoče (ukrepi, ki se sprejemajo po nujnem postopku, ukrepi, ki morajo biti sprejeti in uveljavljeni nemudoma, z določenim začetkom veljavnosti brez predhodne seznanitve javnosti). Predlagatelj je v gradivu nujni postopek upravičeval s tem, da se spremembe nanašajo na pocenitev postopkov in odpravo administrativnih ovir. To samo po sebi še ne izpolnjuje pogojev za nujni postopek. Ker pa je bil predlagan tudi sprejem napadenega 29. člena prehodnih določb ZPNačrt, ki sistemsko ruši oziroma obide ves postopek prostorskega načrtovanja, je predlagatelj institut nujnega postopka dejansko le zlorabil tako, da je bila strokovna in splošna javnost, ki bi se sicer odzvala, izključena. Drugi, v tej točki omenjeni zakon (ZPNačrt-C) pa so predlagali poslanci. Ker poslovnik Državnega zbora ne predvideva sodelovanja javnosti, je bila tako tudi v postopku sprejemanja tega zakona javnost izključena. To je v nasprotju z zahtevami 8. člena Aarhuške konvencije. Javnost se ni mogla opredeliti do predloga zakona, ki ima pomemben vpliv na okolje, ker javne razprave ni bilo. **Sprejem zakona, ki ima izrazito pomemben vpliv na okolje brez vsakršnega sodelovanja javnosti je v nasprotju z Aarhuško konvencijo, z načelom pravne države in načelom hierarhije pravnih aktov.**

Aarhuška konvencija je bila implementirala v slovenski pravni red predvsem skozi:

- **Resolucijo o normativni dejavnosti – točka 2 b**, ki v okviru minimalnih priporočil za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov določa, da naj sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov traja najmanj 30 do 60 dni;
- **Zakon o varstvu okolja – 34a. člen**, ki določa, da morajo ministrstva pri sprejemu predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in ji dati možnost dajanja pripomb in predlogov v trajanju najmanj 30 dni;

- **Poslovnik Vlade Republike Slovenije – 9. člen**, ki določa, da mora predlagatelj predpisa povabiti strokovno in drugo javnost, da poda svoja mnenja in pripombe, pri čemer je čas za odziv javnosti 30 do 60 dni od objave na spletni strani.

Izključitev javnosti iz procesa priprave zakona, ki pomembneje vpliva na okolje, kar napadeni 29. člen prehodnih določb ZPNačrt nedvomno je, **predstavlja kršitev vseh navedenih pravil in konvencije same**. S tem pa se kršijo določila 2., 8. in 153. člena Ustave RS.

7. Ker Poslovnik Državnega zbora ne predvideva sodelovanja javnosti v smislu, kot to predvideva Resolucija o normativni dejavnosti, ni skladen z določili Aarhuške konvencije. V primeru, ko zakon v Državni zbor predlaga Vlada RS, teče postopek v skladu s Poslovníkom Vlade RS, ki je z Resolucijo o normativni dejavnosti usklajen. Tako morajo vsa gradiva (razen, kadar gre za upravičeni nujni postopek), ki jih Državnemu zboru predlaga Vlada, iti skozi proces javne obravnave, ki traja najmanj 30 dni. V praksi pomembne sistemske zakonske rešitve tako predlaga Državnemu zboru Vlada, kar je tudi njena dolžnost in odgovornost. Vlaganje predloga zakona v zakonodajni postopek s strani poslancev je sicer skladno s Poslovníkom Državnega zbora, vendar ko gre za pomembne sistemske rešitve, kot gre v primeru ZPNačrt-C, vzbujajo tako ravnanje poslancev občutek zlorabe tega instituta, s katerim naj bi se izognilo tudi javni obravnavi predloga zakonskih rešitev. Zato je na tej točki pomembna ugotovitev, da so predlogi zakonov, ki jih predloži vlada, zavezani k javni obravnavi (na podlagi Poslovníka Vlade RS), predlogi zakonov, ki jih predlagajo poslanci (na podlagi Poslovníka Državnega zbora), pa ne. Vložitev predloga zakona brez vsakršnega sodelovanja javnosti pa je v nasprotju z Aarhuško konvencijo, z načelom pravne države in načelom hierarhije pravnih aktov. To pomeni, da **Poslovnik Državnega zbora v tem delu ni skladen z Aarhuško konvencijo**, saj ne določa zavezujočih postopkovnih določil, po katerih bi moral biti predlog zakona v javni obravnavi v skladu z 8. členom konvencije. Zato je potrebno to pomanjkljivost v Poslovníku Državnega zbora odpraviti.

Še posebej je to pomembno, ker je ZPNačrt-C Državni zbor RS sprejel po skrajšanem postopku. Kot razloge za skrajšani postopek se je navajalo, da gre zgolj za manjše spremembe, ki ji pa jih je potrebno čim prej uveljaviti. Spremembe naj bi uvajale rešitev, katere neposredna posledica bo sprostitev investicij in omogočanje investicij, kar bo podlaga za zagon gospodarstva, saj bi v nasprotnem primeru zaradi dolgotrajnosti postopkov priprave občinskih prostorskih načrtov nastale težko popravljive posledice za gospodarstvo. Takšna utemeljitev je seveda povsem kontradiktorna, saj je ZPNačrt-C omogočil tudi občinam z že sprejetimi občinskimi prostorskimi načrti, da mimo le-teh sprejemajo sklepe o širitvi in omogočajo gradnjo. Dolgotrajnost sprejemanja občinskih prostorskih načrtov tako ne more biti problem, saj le-ti že obstajajo, verjetno pa je problem, da ti prostorski akti in območja stavbnih zemljišč niso v skladu z interesi posameznih investitorjev. Investitorji bi si seveda želeli čim hitrejšo gradnjo mimo vseh pogojev, ki jih postavlja občinski prostorski načrt, brez sodelovanja javnosti, v netransparentnem postopku – pač po svoji meri. In to jim 29. člen prehodnih določb ZPNačrt povsem legalno tudi omogoča. Spremembe, ki jih je prinesel ZPNačrt-C, so tako ogromne, in očitno je, da je bil **celoten zakonodajni postopek zlorabljen** za uveljavitev parcialnih interesov lobijev investitorjev, ob podpori Vlade.

8. Poleg navedenega 29. člen prehodnih določb ZPNačrt predstavlja tudi **kršitev** Zakona o ratifikaciji **Evropske konvencije o krajini** (Uradni list RS – MP št. 19/03), kjer je v 5. in 6. členu prav predvideno sodelovanje javnosti v postopkih oblikovanja in načrtovanja posegov v krajine, katerih del so nedvomno tudi območja stavbnih zemljišč. 62 slovenskih občin pa zavezuje tudi **Zakon o ratifikaciji Alpske konvencije** (Uradni list RS št. 19/95) in njegovi izvedbeni protokoli, sprejetimi z **Zakonom o ratifikaciji Protokolov o izvajanju Alpske konvencije** (Ur. List RS št. 28/03), ki predvidevajo daljnovidno integralno načrtovanje posegov v prostor s sodelovanjem javnosti. Protokol o izvajanju Alpske konvencije iz leta 1991 na področju urejanja prostora in trajnostnega razvoja v 8. členu tako določa, da se cilji urejanja prostora in trajnostnega razvoja uresničujejo v skladu z zakoni in drugimi predpisi pogodbenic z izdelavo načrtov in /ali programov urejanja prostora in trajnostnega razvoja. Torej na tej podlagi individualni, nenačrtovani in neusklajeni posegi v prostor niso dovoljeni.

9. Kršenje določil Aarhuške konvencije, Evropske konvencije o krajini in Alpske konvencije s protokoli predstavlja hkrati tudi kršitev 2., 8. in 153. člena Ustave RS, saj gre za mednarodne pogodbe, ki jih je Republika Slovenija ratificirala in se uporabljajo neposredno. Državni zbor je sicer sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS št. 95/09), ki je implementirala zahteve Aarhuške konvencije, vendar gre za akt svetovalne oz. ciljne narave, ki mora biti ustrezno upoštevan pri pripravi splošno in neposredno obvezujočih predpisov. Zato izključitev javnosti iz priprave obeh napadenih zakonov predstavlja tudi **kršitev Resolucije o normativni dejavnosti**.

10. Napadeni 29. člen prehodnih določb ZPNačrt predvideva, da se občinski prostorski načrt, ki je splošen akt, lahko spreminja s sklepom občinskega sveta. To pa ni skladno s pravnim redom RS. Ne more se splošni akt – odlok o občinskem prostorskem načrtu spreminjati zgolj s sklepom občinskega sveta. To je enako, kot če bi Državni zbor zakon spremenil zgolj z nekim vsebinskim sklepom. **Tak način spreminjanja občinskih prostorskih načrtov**, kot ga predvideva Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št. 109/12) je tudi **v nasprotju z 2., 8. in 153. členom Ustave RS**.

11. Poleg navedenega 29. člen prehodnih določb ZPNačrt krši temeljna načela samega ZPNačrt, saj je mogoče sklep o dopustni manjši širitvi območij stavbnih zemljišč sprejeti za katerokoli območje občine, torej tudi za območja izven strnjjenih naselij, zakon daje prednost novogradnjam pred prenovo, širitev pa se sprejme brez vsake strokovne presoje, kar je v nasprotju z načelom usmerjanja prostorskega razvoja naselij (1. in 3. odstavek 6. člena ZPNačrt). Prostorsko načrtovanje je v javnem interesu in temelji na načelu trajnostnega prostorskega razvoja, s čimer Republika Slovenija in samoupravne lokalne skupnosti omogočajo kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki ob upoštevanju dolgoročnega varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin in drugih virov ter celostnega ohranjanja kulturne dediščine omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije in ne ogrožata zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij (1. odstavek 4. člena ZPNačrt). Določba 29. člena prehodnih določb ZPNačrt krši vsa temeljna načela ZPNačrt in cilje prostorskega razvoja, določene v 3. členu ZPNačrt. Tako je:

- **kršeno načelo trajnostnega prostorskega razvoja** (4. člen ZPNačrt), saj sklep o širitvi ne predstavlja prostorskega planskega akta, temveč le konkretno odločitev o posamezni vlogi investitorja;
- **kršeno načelo prevlade javnega interesa** (7. člen ZPNačrt), da morajo pri prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč 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, saj do tehtanja javnega interesa praktično ne pride, strokovna javnost v postopku nima nikakršne vloge, strokovne institucije zaradi kratko postavljenega 15-dnevnega roka pa tudi ne. V primeru spornih sklepov o širitvi je seveda očitno, da javnega interesa (razen občinskega sveta, ki ta akt sprejema in ki ni zavezan k nikakršni transparentnosti postopka) ne brani praktično nihče. Zelo verjetno je, da bo v tem primeru šlo zgolj za ugotavljanje skladnosti interesov občinskih svetnikov z interesi investitorjev;
- **kršeno načelo sodelovanja javnosti** (5. člen ZPNačrt), saj niti strokovna niti zainteresirana javnost v postopku izdaje sklepa o širitvi ne moreta v njem sodelovati z izražanjem svojih interesov. Omenjeni člen izrecno pravi, da ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine, v skladu z določbami tega zakona.
- **kršeno načelo usmerjanja prostorskega razvoja naselij** (6. člen ZPNačrt), na podlagi katerega se prostorski razvoj usmerja in načrtuje na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah znotraj obstoječih naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo. 29. člen prehodnih določb ZPNačrt z ničemer ne omejuje sklepov o širitvi ne po količini, ne po kakovosti gradnje, kaj šele, da bi se dajalo prednost prenovi. Nenazadnje so pobudniki ZPNačrt-C sami priznali, da takšno določilo sprejemajo

zaradi premalo stavbnih zemljišč, s čemer očitno želijo spodbujati novogradnje ne glede na to, kje se bodo nahajale v prostoru. 29. člen prehodnih določb

- **kršeno načelo ohranjanja prepoznavnih značilnosti prostora** (8. člen ZPNačrt-C) in **načelo vključevanja varstva kulturne dediščine** (9. člen ZPNačrt), saj ne daje nikakršne realne možnosti nosilcema varstva (ministrstvo, pristojno za prostor in ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in okolje), ki imata le 15 dni časa, da pregledata sklep o širitvi in ugotovita morebitne neskladnosti, pri čemer seveda nista dolžna presoјati vplivov na okolje, ali gre za varstvo posebnih vrednosti in prepoznavnosti naravnih in grajenih struktur, ali gre za ustrezno varstvo kulturne dediščine, ipd;
- **kršeno je načelo strokovnosti** (10. člen ZPNačrt), ki določa, da morajo prostorski akti temeljiti na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora ter biti pripravljene skladno s strokovnimi metodami prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja. Sklep o širitvi seveda vse te strokovne podlage povsem zaobide.

Nastala situacija povzroča neuskkljenost oz. celo **direktno nasprotje določb enega in istega zakona**, pri čemer je resno ogroženo načelo zakonitosti in pravne varnosti ter kršena temeljna načela ZPNačrt (od 3 do 10. člena). Že tako nepregleden in notranje neuskkljen korpus predpisov s področja urejanja prostora in varstva okolja namreč s tem dobiva še dodatno sivo območje, ki ruši prejšnji zakonodajni okvir in mednarodne smernice s tega področja, ne da bi se materija uredila na novo – torej dejansko **ustvarja pravno praznino**. Sistem prostorskega načrtovanja namreč temelji na sodelovanju javnosti, tako strokovne kot tudi zainteresirane, saj se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja presoja ravno skladnost načrtovane gradnje z obstoječim občinskim prostorskim načrtom. 29. člen prehodnih določb ZPNačrt ta sistem povsem podira, saj omogoča neracionalno gradnjo in dejansko destimulira občine pri sprejemanju občinskih prostorskih načrtov oz. gradnjo v skladu z njimi.

12. Republika Slovenija ima sprejetih tudi nekaj strateških dokumentov, ki vsebujejo načela, kot so prednostno uveljavljanje javnega interesa, skladen prostorski razvoj in poselitve, smotrno rabo površin, ipd. Gre za akte, kot so Politika urejanja prostora Slovenije, ki jo je sprejela Vlada RS 20.12.2001, Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS št. 76/04) in sicer obvezujoča Uredba o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS št. 122/04). Strateški akti bi seveda morali biti implementirani v obvezujoče pravne predpise, kar deloma tudi so, saj je sistem sprejemanja občinskega prostorskega načrta skladen s temeljnimi načeli ZPNačrt in temi strateškimi usmeritvami. Ker pa je sklep o dopustni manjši širitvi območja stavbnih zemljišč s spornim 29. členom prehodnih določb ZPNačrt povzdignjen v splošno pravilo in ni zgolj izjema, zanj morajo veljati vsa temeljna načela prostorskega načrtovanja, ki pa se jim »zakonito« izogne. Zato sporno določilo **krši tudi navedene strateške prostorske akte Republike Slovenije**, ki kot temeljno načelo v prostorskem načrtovanju predvidevajo sodelovanje strokovne in zainteresirane javnosti.

13. Na problem neustreznosti samega postopka sprejemanja napadenih zakonov ter same vsebine 29. člena prehodnih določb ZPNačrt je opozorila tudi **Komisija za preprečevanje korupcije v mnenju št. 0071-18/2012/1 z dne 26.6.2012** (priloga 2.4.). Komisija ugotavlja, da je bilo v času izdelave mnenja v teku več zakonodajnih postopkov za zakone s področja urejanja okolja in prostora po nujnem ali skrajšanem postopku. Ne glede na to, da so morda nekatere spremembe zakonov potrebne ali nujne, pa nadalje ugotavlja, da gre pri regulaciji okolja in prostora za **korupcijsko izrazito izpostavljeno področje**, na katerem deluje veliko zasebnih interesov in lobijev. Hkrati pa gre pri okolju in prostoru za problematiko, pri kateri je prisoten izrazit javni interes, saj gre za dolgoročna vprašanja, povezana s preskrbo z vodo, življenjskim prostorom, obdelovalno zemljo. **Dolžnost države pri tem je, da ta tveganja obvladuje in javni interes zavaruje**. Z načinom sprejemanja obravnavanih zakonov pa ta dolžnost ni izpolnjena in ni v duhu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Zato je komisija predlagala, da se predlogi zakonov zadržijo, dajo v javno razpravo, postavijo jasni roki in pripravijo vsebinske utemeljitve posameznih rešitev. Državni zbor predloga komisije ni upošteval.

14. Ne glede na vse predhodne navedbe pa že sama Aarhuska konvencija daje v skladu z načelom hierarhije pravnih aktov in načelom zakonitosti zadostno pravno podlago, da bi 29. člen prehodnih določb ZPNačrt pred sprejemom moral iti v javno razpravo, kar pa se ni zgodilo. Naslovno sodišče je v smiselno podobni zadevi odločilo že v **zadevi U-I-386/06**, kjer je izrecno navedlo, da iz določb Aarhuske konvencije izhaja **dolžnost države, da zagotovi udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje**. Ker konvencija zavezuje Republiko Slovenijo je potrebno določiti tudi procesna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo predpisov. Nasprotno je v neskladju z Aarhusko konvencijo, s tem pa tudi v neskladju z Ustavo RS. Zato je potrebno določila Aarhuske konvencije glede sodelovanja javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov vnesti tudi v Poslovnik Državnega zbora za primer, ko zakon predlagajo poslanci.

ZADRŽANJE IZVRŠITVE ZAKONA

Pobudniki vlagajo predlog za **nujno in takojšnje zadržanje izvajanja celotnega 29. člena prehodnih določb ZPNačrt**, saj bi zaradi njegove izvršitve nastale težko popravljive posledice. Takoj po uveljavitvi ZPNačrt-C bodo namreč samoupravne lokalne skupnosti z že sprejetimi občinskimi prostorskimi načrti lahko neomejeno sprejemale sklepe o dopustni manjši širitvi območij stavbnih zemljišč brez upoštevanja že sprejetih in veljavnih občinskih prostorskih načrtov in na ta način omogočile prosto gradnjo objektov. Sklep o dopustni manjši širitvi območja stavbnih zemljišč je nasploh z 29. členom prehodnih določb ZPNačrt povzdignjen v sistemsko rešitev, ki je sicer časovno omejena do 1. januarja 2015, vendar pa ne predstavlja nikakršne izjeme od siceršnjega postopka posegov v prostor, ker le-tega ne bo več. Realno in praktično ni možno računati, da bosta pristojni ministrstvi za okolje in prostor v danem roku 15 dni zmožni strokovno presoditi vse potrebne vidike in ohranjati izjemnost te ureditve, saj v tako kratkem roku ne bosta mogla vključiti v strokovno presojo drugih nosilcev varstva okolja oziroma prostorskega načrtovanja. S posledično molče danim soglasjem bo prišlo do povsem nekritičnega zadovoljevanja interesov investorjev s strani občinskih svetov. Samoupravne lokalne skupnosti do 1. januarja 2015 občinskih prostorskih načrtov praktično »ne potrebujejo« zato k njihovem sprejemu ne bodo stimulirane. Kvečjemu se bo zgodilo obratno – samoupravne lokalne skupnosti se bodo že sprejetim prostorskim aktom in njihovim morebitnim postopkom sprememb na široko izogibale, saj bo neprimerljivo lažje sprejeti zgolj preprost sklep o širitvi in s tem omogočiti gradnjo. Takšna gradnja bo nedvomno imela **nepovraten in nepopravljiv učinek na okolje**, ker je gradnja kvantitativno in kvalitativno neomejena pa se njenih učinkov praktično ne bo dalo na dosegljiv način omiliti, kaj šele odpraviti. Pravica 72. člena Ustave RS in dolžnost države v zvezi z njenim uresničevanjem je tako pomembna, da terja pretehtan premislek Ustavnega sodišča o navedbah pobudnikov. To pa je možno le, če Ustavno sodišče takoj zadrži izvršitev 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt-B (Uradni list RS št. 57/12) in 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt-C (Uradni list RS št. 109/12) V kolikor Ustavno sodišče ne bo začasno zadržalo izvršitve tega zakona, bo v okolju, na omejenem prostoru, kmetijskih zemljiščih in drugih varovanih območjih nastala nepopravljiva škoda.

PROŠNJA ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVANJE

Iz razlogov, ki so navedeni za začasno zadržanje izvršitve 29. člena prehodnih določb ZPNačrt pobudniki naprošajo Ustavno sodišče, da predmetno pobudo obravnava prednostno.

PRILOGE

Priloge 1

- 1.1. Izpis iz sodnega/poslovnega registra AJPES za Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC
- 1.2. Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 2150-8/2010 z dne 19.8.2010 o statusu v javnem interesu za Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC
- 1.3. Obvestilo o vpisu v poslovni register Slovenije AJPES za Focus, društvo za sonaravni razvoj
- 1.4. Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 35401-15/2008-4-MP z dne 20.8.2009 o statusu v javnem interesu za Focus, društvo za sonaravni razvoj
- 1.5. Potrdilo Upravne enote Ljubljana št. 021-10/2012-106 z dne 4.4.2012
- 1.6. Obvestilo o vpisu v poslovni register Slovenije AJPES za Umanotero – Slovensko fundacijo za trajnostni razvoj
- 1.7. Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 2150-1/2010 z dne 6.4.2010 o statusu v javnem interesu za Umanotero – Slovensko fundacijo za trajnostni razvoj
- 1.8. Potrdilo Ministrstva za notranje zadeve št. 0211-1832/2011/2 z dne 6.9.2011 iz evidence ustanov za Umanotero, Slovensko fundacijo za razvoj
- 1.9. Izpis iz poslovnega registra AJPES za Društvo za energetske ekonomiko in ekologijo Slovenski E-forum
- 1.10. Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 215-2/2009-7-BM z dne 3.9.2009 o statusu v javnem interesu za Slovenski E-forum, Društvo za energetske ekonomiko in ekologijo
- 1.11. Potrdilo upravne enote Ljubljana št. 021-10/2011-308 (1311201) z dne 28.9.2011 iz evidence društev za Društvo za energetske ekonomiko in ekologijo Slovenski E-forum
- 1.12. Izpis iz sodnega/poslovnega registra AJPES za Inštitut za politike prostora – IPoP
- 1.13. Pogodba o ustanovitvi zavoda Inštitut za politike prostora
- 1.14. Izpis iz sodnega/poslovnega registra AJPES za METRO SR, zavod za prostor Savinjske regije
- 1.15. Statut METRO SR, zavoda za prostor Savinjske regije z dne 11.4.2012
- 1.16. Izpis iz sodnega/poslovnega registra AJPES za Društvo Mariborska kolesarska mreža
- 1.17. Statut
- 1.18. Izpis iz sodnega/poslovnega registra AJPES za ZAVOD TOVARNA, Zavod za proizvodnjo kulture, novih medijev in odprte družbe
- 1.19. Statut

Priloge 2

- 2.1. Obrazložitev k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju z dne 27.6.2012
- 2.2. Predlog zakona o spremembi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prostorskem načrtovanju z dne 17.10.2012
- 2.3. Mnenje o Predlogu zakona o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju Zakonodajno-pravne službe DZ št. 800-01/12-17 z dne 21.11.2012
- 2.4. Mnenje Komisije za preprečevanje korupcije št. 0071-18/2012/1 z dne 26.6.2012

Podpisi pobudnikov:

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC
direktorica Katarina Bervar Sternad

Focus, društvo za sonaraven razvoj
predsednica Živa Gobbo

Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj
direktorica Vida Ogorelec

Slovenski E-forum, Društvo za energetska ekonomika in ekologijo
predsednik Gorazd Marinček

Inštitut za politike prostora – IPOPOP
direktor Marko Peterlin

Zavod METRO SR, Zavod za prostor savinjske regije
direktorica dr. Mojca Oman Furman

Mariborska kolesarska mreža
predsednik Josip Rotar

ZAVOD TOVARNA
direktor Primož Žižek
