



Številka: U-I-164/14-30

Datum: 16. 11. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Občinskega sveta Občine Postojna, ki ga zastopa župan Igor Marentič, na seji 16. novembra 2017

odločilo:

- 1. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12) in Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15) nista v neskladju z Ustavo.**
- 2. Uredba o državnem prostorskem načrtu za Osrednje vadišče Slovenske vojske Postojna (Uradni list RS, št. 17/14) se razveljavi.**
- 3. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati eno leto po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj je na podlagi devete alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) vložil zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju ZUPUDPP) in Zakona o vodah (v nadaljevanju ZV-1) ter za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o državnem prostorskem načrtu za Osrednje vadišče Slovenske vojske Postojna (v

nadaljevanju Uredba o vadišču). Predlagatelj izpodbijanim predpisom očita, da posegajo v ustavni položaj Občine Postojna, s tem ko naj bi nedopustno posegali v izvirno pristojnost občine sprejemati prostorske akte, s katerimi ureja prostorske in okoljevarstvene vidike posegov v prostor, oziroma naj bi to pristojnost izključevali ter v pravico sodelovanja občine pri sprejemanju državnih predpisov, kadar ti urejajo vprašanja, ki posegajo v njen položaj in položaj njenih prebivalcev. Izpodbijani predpisi naj bi nedopustno posegali tudi v pristojnost in dolžnost občine, da na svojem območju zagotavlja oskrbo s pitno vodo in skrbi za zdravo življenjsko okolje, ter ji tako onemogočali, da na normativni in izvedbeni ravni ustrezno zavaruje občinski vodni vir pitne vode pred tveganjem onesnaženosti. Zaradi navedenih razlogov naj bi bili izpodbijani predpisi v neskladju z 9., 44., 72., 138. in 140. členom Ustave, izpodbijana Uredba o vadišču pa naj bi bila v neskladju tudi z ZV-1.

2. Predlagatelj meni, da ZUPUDPP in Uredba o vadišču pomenita izjemo od splošne zakonske ureditve urejanja prostora in varstva okolja, ker naj bi izključevala pristojnost občine, da uredi prostorske in okoljevarstvene vidike posega v prostor. Očitke usmerja zlasti na četrty odstavek 3. člena in 43. člen ZUPUDPP ter na 86. člen Uredbe o vadišču. Sicer naj ne bi bilo sporno, da državni organi kot izjemo prevzamejo v svojo pristojnost tiste prostorske ureditve državnega pomena, ki so pomembne za prostorski razvoj Republike Slovenije, če se lahko le na ta način učinkovito ureja prostor glede na velik državni pomen ali glede na obseg take ureditve, ki presega okvir posamezne lokalne skupnosti. Vendar predlagatelj poudarja, da tudi pri dopustnem posegu v ustavno varovani položaj občin zakonodajalec ni neomejen, saj mora upoštevati načelo sorazmernosti. ZUPUDPP naj bi izvirno pristojnost občine in s tem pravico do lokalne samouprave izjemno omejil in občino pretvoril v podrejenega udeleženca v postopkih državnih organov, saj občina v postopkih sprejemanja prostorskih ureditev državnega pomena nima možnosti soodločanja niti nima odločujočega vpliva na lokacijo oziroma na značilnosti dopustne rabe prostora. Nosilci postopkov prostorskega načrtovanja po ZUPUDPP so namreč občinske predloge in pripombe dolžni le proučiti, zahteva po upoštevanju ali vsaj tehtanju občinskih aktov oziroma občinskih interesov pa naj v ZUPUDPP ne bi bila uzakonjena. S tem naj bi zakonodajalec opustil uravnoteženo razmejitev med interesi in pristojnostmi države in občine na področju urejanja posegov v prostor ter uvedel enostransko ureditev v korist države. Predlagatelj meni, da zakonodajalec v nasprotju s stališči Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74) v ZUPUDPP ni predvidel možnosti, da bi občina v postopku izdaje Uredbe o vadišču lahko odločujoče sodelovala pri načrtovanju prostorskih ureditev državnega pomena. ZUPUDPP in Uredba o vadišču naj bi zato v nasprotju z 9., 138. in 140. členom Ustave nesorazmerno posegala v izvirno pristojnost občine na področju urejanja posegov v prostor.

3. Zaradi navedenega naj bi bila občina omejena tudi pri izvrševanju svoje pristojnosti varstva okolja po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – v nadaljevanju ZLS) in 72. členu

Ustave. Predlagatelj poudarja, da se vsi negativni vidiki prostorskih ureditev državnega pomena izražajo predvsem v lokalnem okolju. V konkretnem primeru naj bi izključitev občinske pristojnosti in izključitev odločujočega vpliva na prostorsko urejanje z ZUPUDPP in Uredbo o vadišču občini onemogočila izvršitev njene pristojnosti poskrbeti za zdravo okolje lokalnega prebivalstva. Državni prostorski načrt (v nadaljevanju DPN) naj bi bilo mogoče uveljaviti kljub nasprotovanju občine in kljub negativnim mnenjem organov, pristojnih za varstvo okolja. Izpodbijani predpisi naj bi občini onemogočali, da prepreči sprejetje DPN, ki naj bi v nasprotju s predpisanimi standardi in omejitvami kršil pravice iz 72. člena Ustave. Predlagatelj se v zvezi s tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/04 z dne 24. 11. 2005 (Uradni list RS, št. 109/05, in OdiUS XIV, 83) ter na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-24/96 z dne 9. 12. 1999 (OdiUS VIII, 279). Očita neustrezno razmejitev med pristojnostmi občine in države na področju varstva okolja, kar naj bi prav tako pomenilo poseg v funkcionalni element lokalne samouprave. ZUPUDPP in Uredba o vadišču naj bi bila tudi iz teh razlogov v neskladju z 9., 138. in 140. členom Ustave, pa tudi z 72. členom Ustave.

4. Predlagatelj v zvezi z zagotavljanjem lokalne javne službe oskrbe s pitno vodo ZUPUDPP in ZV-1 očita, da v postopku sprejemanja DPN ne omogočata zagotovitve vsebinsko ustreznih minimalnih informacij ter njihove ocene o potencialnih in dejanskih vplivih in tveganjih, ki jih načrtovane prostorske ureditve državnega pomena pomenijo za občinski vir pitne vode. Ta opustitev naj bi še posebej izstopala v primerih, kot je obravnavani, ko zakoni ne predvidevajo izvedbe postopka celovite presoje vplivov na okolje in tudi ne presoje vplivov na okolje.¹ Državni zbor in Vlada naj bi z opustitvijo ureditve minimalnih zahtev o obsegu in kvaliteti informacij v zvezi z virom pitne vode v ZUPUDPP in ZV-1 povzročila protiustavno pravno praznino, saj naj bi bila onemogočena presoja skladnosti DPN s pravico do ustrezne kvalitetne pitne vode kot predpogojem uresničevanja pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave. Poleg tega naj Uredba o vadišču ne bi določala le prostorskega načrta, namenjenega izključno obrambi države, ampak naj bi urejala tudi vprašanja dopustnih prostorskih ureditev nevojaške narave. Ne glede na to občina v postopku sprejemanja konkretnega DPN pod pogoji iz petega odstavka 62. člena ZUPUDPP nima položaja stranskega udeleženca ali drugega ustreznega položaja, ki bi ji omogočal vpliv na odločitev oziroma predstavitev argumentacije, da pogoji za opustitev (celovite) presoje vplivov na okolje niso izpolnjeni. Izpodbijani predpisi naj bi bili tudi iz teh razlogov v neskladju z 9., 138. in 140. členom Ustave, pa tudi z 72. členom Ustave.

5. Predlagatelj Uredbi o vadišču očita tudi neskladje z 61. in 74. členom ZV-1 v zvezi z 216. členom ZV-1, ki določajo povezanost načrtov upravljanja z vodami s prostorskimi akti, opredelitev instituta vodovarstvenega območja in v prehodnem

¹ Gre za postopka po 40. in 51. členu Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – v nadaljevanju ZVO-1).

obdobju do izdaje izvršilnih aktov tega zakona uporabo prej veljavnih predpisov. Navaja, da Vlada za vodni vir Malni na območju, ki ga obsega Uredba o vadišču, še ni sprejela izvršilnih predpisov za določitev vodovarstvenega območja ter s tem povezanih ukrepov, omejitev in prepovedi, občina pa naj bi po ZV-1 izgubila te pristojnosti. Ta vodni vir naj zato ne bi bil varovan skladno z ZV-1, to pa naj bi omogočilo, da se z Uredbo o vadišču lahko načrtujejo posegi, ne da bi bili upoštevani predpisi o varstvu voda (61. člen ZV-1). Nadaljnjo uporabo občinskega akta o zavarovanju tega vodnega vira iz leta 1976 predlagatelj ocenjuje kot nezakonito, sam akt pa naj bi bil strokovno zastarel. Da je vodni vir Malni treba zavarovati, naj bi izhajalo tudi iz pripravljanih gradiv za izdajo uredbe o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov območja Postojne in Cerknice. Predlagatelj meni, da je bila pri tem v postopku sprejemanja Uredbe nepravilno razumljena pravna narava smernic in mnenj državnih nosilcev urejanja prostora, saj smernice niso zgolj posvetovalne narave, temveč so namenjene tudi konkretizaciji predpisov. Ker je Vlada pri sprejemanju DPN vezana na Ustavo in zakone, predlagatelj trdi, da Vlada lahko določeno območje nameni za vojaško namembnost le ob izpolnjevanju zakonsko določenih pogojev. Ob neupoštevanju smernic in mnenj, ki se sklicujejo na določbe predpisov, naj bi bilo zato dokazno breme, da je zakon spoštovan, na tistem, ki prostorski akt pripravi oziroma sprejme. Glede na opredelitev "tveganja za okolje" po ZVO-1 ni sprejemljivo zavrniti negativnega mnenja Direktorata za vode v postopku izdaje izpodbijane uredbe zgolj s pavšalno trditvijo, da mejne vrednosti dopustne onesnaženosti vodnega zajetja trenutno niso presežene, dodatne raziskave pa niso potrebne, ker jih zakonodaja ne zahteva. S takimi utemeljitvami naj ne bi bilo mogoče izkazati, da omenjeni vodni vir z vojaško namembnostjo njegovega območja (izvajanje vaj s strelnim orožjem, parkiranje in vožnja vojaških vozil) ni nedopustno ogrožen. Zaradi normativnih in dejanskih opustitev naj bi Uredba o vadišču kršila ustavno in zakonsko opredeljene zaveze države, da aktivno ščiti vir pitne vode v občini, česar občina ni pristojna nadomestiti, niti ne more vplivati na vsebino njegovega varovanja. Glede na to naj bi bila Uredba o vadišču tudi z vidika izvajanja izvirnih občinskih nalog v neskladju z 9., 138. in 140. členom Ustave.

6. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril, Vlada je poslala mnenje. Vlada najprej oporeka izpolnitvi procesnih predpostavk po ZUstS, saj naj predlagatelj ne bi opredelil določb izpodbijanih predpisov, ki jim očita protiustavnost. Sicer pa Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijani predpisi niso v neskladju z 9., 44., 72., 138. in 140. členom Ustave, Uredba o vadišču pa tudi ne z ZV-1. Vlada pojasnjuje, da ima območje Osrednjega vadišča Slovenske vojske Postojna (v nadaljevanju Osrednje vadišče) v sistemu obrambe države strateški pomen, saj naj bi bilo edino vadišče, kjer lahko Slovenska vojska izvaja usposabljanje za potrebe obrambe države in izpolnjevanje zahtev zavezništva NATO. Urejanje območja Osrednjega vadišča naj bi bilo v skladu z Odlokom o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, in prehodna določba drugega odstavka 91. člena Zakona o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt) in z Uredbo o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04, in

prehodna določba prvega odstavka 92. člena ZPNačrt), ki opredeljujeta zmanjšanje območij za potrebe obrambe v urbanih naseljih in zagotavljanje odmikov od stanovanjskih, gospodarskih in storitvenih dejavnosti. Med izdelavo dopolnjenega osnutka državnega prostorskega plana za Osrednje vadišče je prišlo do uveljavitve ZUPUDPP, ki je spremenil poimenovanje in postopek izdaje državnih prostorskih načrtov. Vlada pojasnjuje potek obravnave in sprejemanja DPN za Osrednje vadišče, v katerem so bile pridobljene smernice državnih nosilcev urejanja prostora in občin,² osnutek Uredbe o vadišču pa je bil javno razgrnjen, pridobljena so bila tudi mnenja občin, ki pa so bila negativna. Stališča do pripomb z javne razgrnitve so bila izdelana in objavljena ter poslana občinam. V fazi predloga je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje kot državni nosilec urejanja prostora podalo dve negativni mnenji za področji gozdov in voda. Po drugem usklajevanju naj pripravljavec Uredbe o vadišču ne bi več zaprosil za pridobitev mnenja, ampak je dopolnjeno gradivo za DPN za Osrednje vadišče poslal v sprejetje Vladi.

7. Vlada meni, da z ZUPUDPP in Uredbo o vadišču ni prišlo do protiustavnega posega v izvajanje lokalne samouprave. Ustavno pooblastilo za določanje pristojnosti občin kot nosilcev lokalne samouprave naj ne bi bilo absolutno in povsem neomejeno. Izvirne naloge občin iz drugega odstavka 21. člena ZLS naj bi bilo treba razlagati v okviru prvega odstavka 140. člena Ustave. Na področju prostorskega načrtovanja je avtonomija občine tako omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje. Vlada pojasnjuje, da je sistem prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji urejen v ZPNačrt in ZUPUDPP. Delitev pristojnosti med državo in občinami na področju prostorskega načrtovanja naj bi podrobneje razmejeval 11. člen ZPNačrt, prostorske ureditve državnega pomena in njihovo umeščanje v prostor pa naj bi bile po ZUPUDPP izvirna pristojnost države. Glede na to naj ZUPUDPP ne bi bil izjema od splošne zakonske ureditve na področju urejanja prostora in varstva okolja, kot to trdi predlagatelj, ampak pomeni del sistemske ureditve tega področja. Vlada navaja, da prostorska ureditev državnega pomena sicer zadeva prebivalce lokalne skupnosti, v katero je ureditev umeščena, a hkrati zadeva vse prebivalce Republike Slovenije, zato ne gre za lokalno javno zadevo³ in posledično ne za kršitev pristojnosti občine. V

² Nosilci urejanja prostora so ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov. Nosilci urejanja prostora so državni in lokalni (10. točka prvega odstavka 2. člena ZPNačrt, primerjaj tudi prej veljavno 14. točko 2. člena Zakona o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr. – v nadaljevanju ZUreP-1). V skladu z ZUPUDPP so državni nosilci urejanja prostora v postopku priprave načrta, ne glede na določbe področnih predpisov, ministrstva. Če je s področnimi predpisi določeno, da naloge ali pristojnosti nosilca urejanja prostora ne opravlja ministrstvo, temveč organ v njegovi sestavi, javni zavod ali kakšen drug organ ali organizacija, ali če ti predpisi predvidevajo njihove smernice, mnenja ali soglasja k dokumentom ali dokumentaciji v postopku priprave načrta, resorno ministrstvo v postopku priprave načrta z njimi sodeluje in koordinatorju posreduje te smernice, mnenja in soglasja (prvi odstavek 13. člena ZUPUDPP).

³ V zvezi s pojmom "lokalna javna zadeva" se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96, in OdlUS V, 118).

primeru DPN za Osrednje vadišče naj bi šlo za uresničevanje splošnega javnega interesa prebivalcev celotne države in skupne varnostne politike Evropske unije in NATA, ki mora imeti v primeru kolizije interesov prednost pred lokalnimi interesi. Vlada tudi navaja, da je Občina Postojna v postopku sprejemanja Uredbe o vadišču imela možnost sodelovati v skladu z ZPNačrt in podati svoje smernice ter v skladu z ZUPUDPP (ki je bil uveljavljen med izdelavo osnutka tega akta) podati mnenje na osnutek Uredbe o vadišču, ki je bilo negativno. Vlada meni, da občine ne morejo soodločati v zadevah, za katere nimajo izrecne pristojnosti. Zakonodajalec naj bi predvidel ustrezno razmejitev pristojnosti med državo in občinami pri postopkih umeščanja v prostor, ko gre za zasledovanje državnega interesa. Vlada navaja, da sta obramba države in lokalna samouprava ustavno varovani vrednoti, katerih izvajanje je podrobneje urejeno v zakonih na posameznih področjih, ki omogočajo njuno uravnoteženo uresničevanje.

8. Vlada pojasnjuje, da glede DPN za Osrednje vadišče res ni bil izveden postopek celovite presoje vplivov na okolje, ker ga četrti odstavek 40. člena ZVO-1 ne predvideva, kadar gre za plan, ki je izključno namenjen obrambi države,⁴ da pa je bila opravljena presoja vplivov na okolje in vode na podlagi Strokovnih podlag s področja varstva okolja za državni prostorski načrt Osrednje vadišče Slovenske vojske Postojna, ki jih je novembra 2011 izdelala družba Aquarius d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju Strokovne podlage). Te naj bi bile primerljive z vsebino okoljskega poročila v postopku celovite presoje vplivov na okolje, v njihovem okviru so se poučile vse dosedanje študije, opravljene za področje konkretnega državnega prostorskega načrta. Strokovne podlage naj bi obsegale pričakovane vplive na posamezne sestavine okolja in omilitvene ukrepe za njihovo zmanjšanje oziroma preprečitev. Uredba o vadišču v 76. členu opredeljuje ukrepe za varstvo tal in voda. Vlada poudarja, da mora pripravljavec prostorskega načrta obravnavati pridobljene smernice in mnenja državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora, če pa mnenja teh nosilcev ne upošteva, mora pripraviti vsebinsko utemeljitev, zakaj je do tega prišlo. V konkretnem primeru naj bi pripravljavec DPN ugotovil, da se stanje pitne vode ne bo poslabšalo. Vlada oporeka obstoju protiustavne pravne praznine v ZUPUDPP in ZV-1, ki naj bi nastala z opustitvijo ureditve minimalnih zahtev glede obsega in kvalitete informacij glede virov pitne vode, in zavrača očitke, da naj ne bi prišlo do ustrezne presoje skladnosti Uredbe o vadišču s pravico do zdrave pitne vode. Navaja, da je bilo v konkretnem primeru res podano drugo negativno mnenje Ministrstva za kmetijstvo in okolje, ki je vsebovalo predloge sprememb in dopolnitev dela predloga Uredbe o vadišču kot DPN. Vendar naj bi pripravljavec DPN po usklajevalnih sestankih prišel do zaključka, da na podlagi obrazložitve in dopolnjenega gradiva tega lahko šteje za usklajenega. Vlada zato meni, da DPN v Uredbi o vadišču ni

⁴ Po četrtem odstavku 40. člena ZVO-1 se celovita presoja vplivov na okolje ne izvede za plan, ki je izdelan na podlagi plana, za katerega je bila že izvedena (pa ne gre za novote), in tudi ne za plan, ki je izključno namenjen obrambi države, zaščiti in reševanju ter za proračun ali finančne načrte države in občin.

nesorazmerno posegel v pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave.

9. Vlada tudi pojasnjuje, da uredbe o vodovarstvenem režimu za območje, na katerem je vodni izvir Malni, res še ni sprejela, da pa gre za zahteven in bistveno daljši postopek, kot je bilo ocenjeno v času sprejemanja ZV-1. Zato velja prehodno obdobje, po katerem se do sprejetja izvršilnih predpisov po ZV-1 na podlagi 216. člena tega zakona na tem območju uporabljajo občinski odloki o zavarovanju virov pitne vode. Glede na to je uporaba Odloka o zaščitenem območju vodnega izvira Malni in vodnega zajetja pri Planini pri Rakeku (Uradne objave, št. 13 z dne 22. 10. 1971) zakonita. Vlada pojasnjuje potek strokovnih priprav za uredbo o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov za območje Postojne in Cerknice, ki se osredotočajo na vprašanje ustrezne zaščite kraškega vodonosnika. Vlada meni, da predlagatelj "neutemeljeno navaja, da je treba na podlagi sistematične ocene tveganj in ukrepov za njihovo preprečevanje dokazati, da vodni vir ni nedopustno ogrožen". Iz Strokovnih podlag naj bi namreč izhajalo, da vodni vir ne bo ogrožen ob upoštevanju omilitvenih ukrepov, ti pa so določeni v Uredbi o vadišču. Kasneje je bila izdelana tudi Analiza tveganja na predlaganih vodovarstvenih območjih, ki bo upoštevana pri pripravi in sprejetju uredbe o vodovarstvenem območju za območje Postojne in Cerknice.

10. O mnenju Vlade se je izjavil predlagatelj, ki vztraja pri svojih trditvah in utemeljitvah. Zavrača očitke o neizpolnjevanju formalnih pogojev glede vsebine zahteve po prvem odstavku 24.b člena ZUstS. Ponovno navaja predloge Ustavnemu sodišču za odločitve o skladnosti izpodbijanih predpisov z Ustavo. Ustavnemu sodišču dodatno predlaga, naj v skladu s 30. členom ZUstS oceni ustavnost četrtega odstavka 40. člena ZVO-1.

11. Predlagatelj meni, da nasprotni udeleženec povsem neargumentirano skuša izvirno pristojnost občine omejiti z argumentom o vsebini pojma "lokalna javna zadeva". Ponavlja razlog, da protiustavni učinki izpodbijanih zakonov in Uredbe o vadišču izkazujejo, da gre za izjemo od splošne zakonske ureditve načrtovanja posegov v prostor oziroma urejanja prostora in varstva okolja. Ker naj bi izpodbijana ureditev posegala v izvirno pristojnost občin, bi jo bilo treba presoati z vidika ustavnega načela sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Če naj bi šlo za sistemsko ureditev razmejevanja pristojnosti med državo in občinami na teh področjih, pa naj bi bila izpodbijana ureditev glede na 140. člen Ustave še toliko bolj ustavno sporna, ker naj bi šlo za posege v samo območje občin. Izpodbijani predpisi naj bi občinam omogočali le najnižjo raven institucionalnega sodelovanja, to je posvetovanje, čeprav naj bi bila po njegovem mnenju občina ustavno in zakonsko pristojni nosilec urejanja prostora tudi v primerih umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena.

12. Predlagatelj prereka navedbo Vlade, da je Uredba o vadišču plan, ki je izključno namenjen obrambi države, saj naj bi bila njena vsebina širša. Meni, da glede na to ni

podlag za uporabo četrtega odstavka 40. člena ZVO-1, po katerem se celovita presoja vplivov na okolje ne izvede, saj naj Strokovne podlage tega postopka ne bi mogle nadomestiti. Ponavlja očitke o protiustavni pravni praznini glede zagotavljanja informacij o kvaliteti pitne vode v izpodbijanih zakonih in meni, da zato postopek sprejemanja DPN ni urejen tako, da bi zagotovil informacije o potencialnih vplivih oziroma tveganjih, ki jih načrtovane prostorske ureditve pomenijo za občinski vir pitne vode. Meni, da je stališče Vlade, da ni prišlo do nesorazmernega posega v 72. člen Ustave, ob umankanju potrebnih informacij glede vplivov Uredbe o vadišču na vir pitne vode, nesprejemljivo. Predlagatelj se sklicuje na Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (kodificirano besedilo) (UL L 26, 28. 1. 2012 – v nadaljevanju Direktiva 2011/92/EU), ki naj bi za bistveno blažje posege v prostor predpisovala presojo vplivov na okolje in naj bi se nanjo oprla tudi že praksa Upravnega sodišča. Meni, da bi bilo treba izjeme v četrtem odstavku 40. člena ZVO-1 natančneje opredeliti in da je ocena ustavnosti navedene določbe zato nujna za rešitev vprašanja nedopustnosti izključitev presoje vplivov na okolje v tej zadevi.

13. Predlagatelj tudi nasprotuje stališču, da po ZV-1 glede še ne sprejetih izvršilnih predpisov Vlade velja prehodno obdobje iz tega zakona. Navaja, da bi v takem primeru ustrezen varstveni režim voda morala predpisati sama izpodbijana Uredba o vadišču, sicer naj bi takšen položaj omogočal posege v prostor brez upoštevanja 61. člena ZV-1. Predlagatelj meni, da se država ne more sklicevati na lastne opustitve oziroma kršitve ustavnih in zakonskih zavez aktivne zaščite edinega vodnega vira pitne vode v občini in da bi pravni red moral preprečiti, da bi imela država od tega korist. Sklicuje se na sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi *Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA proti Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*, C-425/12, z dne 12. 12. 2013.

14. Ustavno sodišče je glede očitkov o zaščiti voda v povezavi z dejavnostjo na območju Uredbe o vadišču pridobilo tudi mnenje Direkcije Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju Direkcija) kot organa v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. Direkcija je dodatno pojasnila, da je bila v postopku usklajevanja dogovorjena dopolnitev Strokovnih podlag "z vidika vpliva na ohranjanje dobrega stanja kraškega vodonosnika z opredelitvijo tveganja za onesnaženje, ki bi v primeru, da se ne izkažejo negativni vplivi, zadoščala za pridobitev pozitivnega mnenja (tedaj pristojne) Agencije Republike Slovenije za okolje" (v nadaljevanju ARSO), vendar pa do upoštevanja vseh dogovorjenih dopolnitev ni prišlo. Neusklajenost naj bi bila še vedno v nedopolnjeni strokovni podlagi, ki naj bi bila bistvena pri opredelitvi tveganja za onesnaženje podzemnih voda in posledično pri opredelitvi, ali je umestitev te dejavnosti na kraškem območju sploh mogoča. Direkcija navaja, da je nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami glede upoštevanja smernic podal mnenje, ker pa "ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti skladnosti s predpisi s področja upravljanja z vodami", je bilo izdano negativno mnenje.

15. O navedbah Direkcije se je izjavila Vlada, ki je pojasnila, da je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor kot pripravljavec DPN po usklajevanju z ARSO predlog DPN dopolnilo s pripombami, ki jih je bilo mogoče upoštevati, ter podalo pisne obrazložitve oziroma utemeljitve k pripombam, ki jih ni bilo mogoče upoštevati. Vlada navaja, da je ARSO vztrajala pri dopolnitvi strokovnih podlag, čeprav ji je bilo v dopisu pojasnjeno, da so bile v postopku sprejemanja DPN izdelane strokovne podlage s področja okolja, med drugim tudi za segment voda, ter da je sklepna ocena Strokovnih podlag, da so vsi predvideni posegi v okviru DPN, ob upoštevanju omilitvenih ukrepov v času gradnje in obratovanja, sprejemljivi. Dodatno pojasnjuje, da iz Analize tveganja za zajetje Malni za ključne gradnje in dejavnosti na vodovarstvenih območjih VVO I in VVO II v občinah Postojna in Cerknica,⁵ izdelane za potrebe priprave uredbe o vodovarstvenih območjih, izhaja, da so ob doslednem upoštevanju predlaganih temeljnih in posebnih ukrepov predvideni posegi na VVO I ali VVO II, ki so opredeljeni z veljavnimi občinskimi prostorskimi akti oziroma z DPN za Osrednje vadišče, glede varovanja kakovosti in količin vode v zajetju Malni sprejemljivi, kar omogoča odpravo določenih postopkov analiz tveganja za posamične posege v prostor. Vlada sklepno poudarja, da zakonodaja s področja prostorskega načrtovanja predvideva pridobivanje smernic in mnenj državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora, ki jih mora pripravljavec obvezno obravnavati, ter v primeru, ko mnenja ne upošteva, vsebinsko utemeljiti, zakaj je do tega prišlo. V obravnavanem primeru naj bi pripravljavec po dveh usklajevalnih sestankih in korespondenci z ARSO ugotovil, da se lahko na podlagi obrazložitve in dopolnjenega gradiva gradivo za DPN šteje za usklajeno. Vlada ponovno navaja še, da so bili v Uredbo o vadišču vneseni ukrepi za varstvo voda in tal (76. člen), ki zagotavljajo primerne omilitvene ukrepe v času gradnje in obratovanja.

B. – I.

16. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti izpodbijanih predpisov na podlagi devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, po kateri lahko predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če ta posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti.

17. Izpodbijani državni predpisi se nanašajo na področja načrtovanja prostorskega razvoja, skrbi za varstvo vodnih virov ter opravljanja dejavnosti varstva okolja, na katerih občina po drugem odstavku 21. člena ZLS opravlja izvirne naloge oziroma ima na teh področjih z zakoni določene pristojnosti. DPN lahko v te občinske naloge posegajo, saj ZUPUDPP določa, da DPN spreminja oziroma dopolnjuje občinske

⁵ Po navedbah Vlade je Osrednje vadišče glede na meje predlaganega vodovarstvenega območja na ožjem vodovarstvenem območju z milejšim režimom (VVO II) in na širšem vodovarstvenem območju (VVO III) za zajetje Malni.

prostorske akte (četrti odstavek 3. člena). Glede na to je procesna predpostavka iz devete alineje prvega odstavka 23. člena ZUstS izpolnjena.

B. – II.

18. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je prostor naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina⁶ ter da je postopek sprejetja prostorskih aktov zaradi zahtevnosti usklajevanja različnih interesov v prostoru določen z zakoni.⁷ Pristojnosti na področju urejanja prostora je določil ZUreP-1 ter jih razdelil med državo in občino (11. in 12. člen tega zakona). Že ta zakon je v državno pristojnost uvrstil načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena. Prostorsko načrtovanje kot eno od dejavnosti urejanja prostora je kasneje posebej uredil ZPNačrt, ki je prav tako izvedel delitev pristojnosti med državo in občino (11. člen).⁸ ZPNačrt je določil tudi razmerja med prostorskimi akti obeh pristojnih subjektov. Tako občinski prostorski akti ne smejo biti v nasprotju z državnimi prostorskimi akti (to sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt) ali z regionalnim prostorskim načrtom (tretji odstavek 15. člena). Upošteva delitev pristojnosti med občino in državo je ZPNačrt v prvem odstavku 12. člena določil prostorske ureditve državnega pomena, v tretjem odstavku tega člena pa prostorske ureditve lokalnega pomena.⁹ Iz te ureditve jasno izhaja pravilo, da je občina pristojna za tiste prostorske ureditve, za katere ni izrecno pristojna država. Nato je bil leta 2010 uveljavljen ZUPUDPP, s katerim so posebej urejene prostorske ureditve državnega pomena ter vsebina in postopek priprave DPN. Ta zakon je v 2. členu določil, da so prostorske ureditve državnega pomena tiste prostorske ureditve, ki so zaradi svojih gospodarskih, socialnih, kulturnih in varstvenih značilnosti ob upoštevanju ciljev prostorskega načrtovanja pomembne za prostorski razvoj Republike Slovenije; te prostorske ureditve načrtuje država; področja, na katera se nanašajo prostorske ureditve državnega pomena, so izrecno

⁶ 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.

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013, Uradni list RS, št. 90/13, 13. točka obrazložitve.

⁸ Država je pristojna za določanje ciljev prostorskega razvoja države, za določanje izhodišč, usmeritev in pravil za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh, za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena, za sodelovanje v postopkih priprave občinskih in medobčinskih prostorskih aktov ter za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na občinski ravni (prvi odstavek 11. člena ZPNačrt); občina pa je pristojna za določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine, določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor ter za načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena (drugi odstavek 11. člena ZPNačrt).

⁹ Prostorske ureditve lokalnega pomena so ureditve, namenjene opravljanju občinskih gospodarskih javnih služb, lokalnih in državnih negospodarskih služb, opravljanju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti ter bivanju, ureditve občinskega grajenega javnega dobra, ureditve, namenjene izkoriščanju mineralnih surovin, in druge ureditve, ki niso prostorske ureditve državnega pomena.

navedena (drugi in tretji odstavek 2. člena ZUPUDPP),¹⁰ med njimi tudi področje obrambe. ZUPUDPP je določil tudi razmerje med DPN in občinskimi prostorskimi akti tako, da je določil fikcijo spremembe in dopolnitve občinskih prostorskih aktov v delih in za ureditve, ki jih določa uredba o DPN (četrti odstavek 3. člena). Prostorska zakonodaja torej določa razdelitev pristojnosti na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja med državo in občino tako, da je ureditev priprave in sprejetja državnih prostorskih aktov vedno del sistema urejanja prostora. ZUPUDPP, ki ureja državne prostorske načrte, zato ne pomeni izjeme na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja, ampak je sestavni del zakonske ureditve tega področja.

19. V predstavljenem okviru je urejanje prostora 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 ZLS). V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7) je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna skupnost pri planskih odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone. Avtonomija občine na področju urejanja prostorskega načrtovanja zato ni neomejena, pa čeprav načrtovanje prostorskega razvoja spada med njene izvirne naloge. Lokalna samouprava je tako na tem področju omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in z drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje (tako v odločbi št. U-I-58/12, 8. točka obrazložitve). Občinski prostorski akti glede na to ne smejo biti v nasprotju z državnimi prostorskimi akti, država pa je tudi pristojna za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin.¹¹ Zato ni mogoče pristati na predlagateljevo tezo, da je občina izključno pristojna za vsakršno urejanje prostora na svojem območju. Po stališčih teorije je država nosilec suverenosti, ki pomeni najvišjo stopnjo samostojnosti, in je nad vsemi družbenimi subjekti na svojem območju, vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo. S svojo zakonodajo, ki jo omejuje le Ustava, določa mesto in položaj ter ureditev lokalne samouprave v političnem sistemu države. Sodobna država obvladuje ves državni teritorij in njena zakonodaja je obvezna za vse družbene subjekte.¹² Tudi iz ustavne presoje izhaja, da je občina že po Ustavi (prvi odstavek 140. člena)

¹⁰ Prostorske ureditve državnega pomena so prostorske ureditve s področij cestne in železniške infrastrukture, infrastrukture zračnega prometa ter pomorskega in rečnega prometa, mejnih prehodov in prometnih terminalov, energetske infrastrukture za oskrbo z električno energijo in z zemeljskim plinom in nafto, jedrskih objektov, rudarstva, javnega komunikacijskega omrežja in komunikacijskega omrežja državnih organov, varstva okolja, meteorologije, vodne infrastrukture, obrambe države in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; tudi prostorske ureditve na območju vodnega zemljišča morja, območjih ohranjanja narave in zavarovanih območjih kulturnih spomenikov.

¹¹ Glej 5. točko prvega odstavka 11. člena ter 15. člen in 52.a člen ZPNačrt.

¹² Glej več v J. Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 31 in 32. Glej tudi L. Pitamic, Država, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 395 in 396.

pristojna za urejanje lokalnih javnih zadev, za katere je značilno, da jih občina lahko ureja samostojno in da zadevajo samo prebivalce občine (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, 18. točka obrazložitve).

20. Zato je pojem "lokalna javna zadeva", ki zadeva samo prebivalce občine, utemeljeno razmejitveno orodje med pristojnostmi občine in države na posameznih področjih, tudi na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja. Ko gre za zadeve, ki so v interesu države in s tem vseh njenih prebivalcev, je očitno, da ne gre za zadeve, ki bi bile po Ustavi lahko v občinski pristojnosti, ampak za zadeve, ki morajo biti v pristojnosti države.

21. Obramba države glede na prvi odstavek 140. člena Ustave ne more spadati v pristojnost občine. Zagotovitev obrambe države je eden izmed ciljev prostorskega urejanja in prostorskega načrtovanja,¹³ prostorske ureditve, ki so temu namenjene, pa zakonodaja s področja urejanja prostora in prostorskega načrtovanja ves čas uvršča med pristojnosti države.¹⁴ Zato ne zdrži trditev predlagatelja, da so na področju urejanja prostora oziroma posegov v prostor pri prostorskih ureditvah, namenjenih obrambi države, pristojnosti med državo in občino porazdeljene v nasprotju z ustavno določenim delovnim področjem lokalne samouprave.

22. Pravno zmotno je zato mnenje predlagatelja, da bi morala občina v postopkih sprejemanja DPN za zagotovitev obrambe države imeti pravice soodločanja in možnost varstva javnih interesov občine in njenih prebivalcev s preprečitvijo sprejetja DPN. Navedeno ne pomeni, da bi bila lahko občina iz teh postopkov priprave DPN izključena. Ker je prostor nedeljiva naravna dobrina, mora imeti občina v postopkih sprejemanja DPN, za sprejetje katerih sicer ni pristojna, možnost vpliva. ZUPUDPP daje občinam, katerih območje je zajeto v območju DPN, položaj lokalnega nosilca urejanja prostora¹⁵ in jih kot take vključuje v postopek priprave DPN tako, da imajo pri pripravi DPN z zakonom zagotovljeno vlogo in vpliv. Občina ima v skladu z ZUPUDPP možnost koordinatorju DPN v zakonsko predpisanih rokih podati občinske smernice za pripravo DPN in mnenja z vidika izvajanja lokalnih javnih služb občine ter druge pripombe in predloge.¹⁶ Koordinator in pobudnik DPN morata do pripomb in predlogov zavzeti stališče, ki je podlaga za izdelavo predloga DPN, pri pripravi slednjega pa mora izdelovalec DPN pojasniti, kako so bile upoštevane smernice nosilcev urejanja prostora,¹⁷ torej tudi občine. Občina ima v postopku sprejemanja

¹³ Glej 7. točko prvega odstavka 3. člena ZUreP-1, tudi 11. točko drugega odstavka 3. člena ZPNačrt.

¹⁴ Glej prvi odstavek 14. člena ZUreP-1, 4. točko prvega odstavka 12. člena ZPNačrt in petnajsto alinejo drugega odstavka 2. člena ZUPUDPP.

¹⁵ Glej prvi odstavek 14. člena ZUPUDPP. Položaj lokalnega nosilca urejanja prostora je občinam omogočal tudi ZPNačrt (glej 10. točko prvega odstavka 2. člena, 5. točko drugega odstavka 29. člena, tretji odstavek 30. člena ter drugi in četrti odstavek 34. člena ZPNačrt).

¹⁶ Glej prvi odstavek 18. člena, četrti odstavek 19. člena, 26. člen in prvi odstavek 34. člena ter tudi 39. člen ZUPUDPP.

¹⁷ Glej drugi odstavek 34. člena in prvi odstavek 35. člena ZUPUDPP.

DPN pomembno vlogo, ki ne sme biti opuščena, vendar ta občini ne zagotavlja prevlade njenih interesov v prostoru. Pristojnosti občine na področju prostorskega načrtovanja tako ne morejo prevladati nad pristojnostmi države na tem področju ali jih celo izključiti.

23. Iz mnenja Vlade izhaja, da je Občina Postojna v postopku sprejemanja Uredbe o vadišču aktivno sodelovala, podala smernice v skladu s tedaj veljavnim ZPNačrt, po uveljavitvi ZUPUDPP in nadaljevanju postopka v skladu z 62. členom ZUPUDPP podala tudi (negativno) mnenje skladno s 3. točko 39. člena ZUPUDPP ter da je bila seznanjena z opredelitvijo koordinatorskega DPN do njenih smernic in mnenja, česar predlagatelj ne prereka. Da v nadaljevanju postopka priprave Uredbe o vadišču dane smernice ne bi bile upoštevane, pa predlagatelj niti ne trdi. Glede na to ne držijo predlagateljevi argumenti, s katerimi je skušal dokazati, da v postopku sprejemanja DPN za svoje območje občina nima nobenega vpliva. Položaja občin na področju urejanja prostora pa zaradi bistvene različnosti tega področja ni utemeljeno primerjati s položajem občin v sistemu financiranja občin, v katerem so te prek svojih reprezentativnih združenj vpete v dogovarjanje z državo glede višine zagotavljanja lastnih virov financiranja skladno s 142. členom Ustave. Zato z argumentom te primerjave ni mogoče uspešno izkazati nedopustnega posega v ustavni položaj lokalne samouprave.

24. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da ZUPUDPP in Uredba o vadišču z vidika urejanja prostora in prostorskega načrtovanja nista v neskladju s 138. členom in ne s prvim odstavkom 140. člena Ustave.

B. – III.

25. Pravico do zdravega življenjskega okolja ureja že Ustava. Po drugem odstavku 72. člena Ustave država skrbi za zdravo življenjsko okolje. Občina skrbi za varstvo okolja in za varstvo vodnih virov v skladu z Ustavo in zakonom (prvi odstavek in sedma alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). To pomeni, da občina ni pristojna niti odgovorna za vse zadeve v zvezi z varstvom okolja in varstvom vodnih virov na svojem območju, ampak le za tiste od njih, za katere je tako določeno v ZVO-1 in ZV-1. Glede na naravo zadev na navedenih področjih, ki niso povezane niti z občinskimi niti z državnimi mejami, oba zakona razmejujeta pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi tako, da je pretežni del nalog v pristojnosti države.¹⁸ Na področju varstva okolja občina in država sodelujeta pri sprejemanju politik, strategij programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov, za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja pa skrbi država, vključno s kritjem stroškov, od tega občina skrbi za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja zaradi ravnanja s komunalnimi odpadki.¹⁹ Varstvo vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno

¹⁸ Glej 6. in 11. člen ZVO-1 ter 4. člen ZV-1.

¹⁹ Glej prvi odstavek 6. člena in 11. člen ZVO-1.

vodo, je po ZV-1 v pristojnosti države. Za njegovo zavarovanje pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja Vlada določi vodovarstveno območje, na območju katerega lahko določi različne stopnje varovanja (vodovarstveni režim).²⁰ Izvrševanje državnih pristojnosti na področju varstva okolja in upravljanja z vodami v mejah teh pristojnosti ne more nedopustno posegati v ustavno varovani položaj lokalne samouprave.

26. Predlagatelj očita, da obstaja v ZV-1 in v ZUPUDPP protiustavna pravna praznina, ker naj zakona ne bi zagotavljala niti minimalnih zahtev glede obsega in kvalitete informacij v zvezi s tveganji, ki jih načrtovane prostorske ureditve predstavljajo za občinske vire pitne vode.²¹ Ta očitke ni utemeljen. ZVO-1 v 17. členu pooblašča Vlado za določitev mejnih vrednosti emisij, ki pri običajnih pogojih obratovanja naprave ali opravljanja dejavnosti ne smejo biti presežene, in zavezanec za izvajanje obratovalnega monitoringa iz 101. člena tega zakona.²² Iz ustavnosodne presoje, na katero se sklicuje tudi predlagatelj, izhaja, da se pravica do zdravega življenjskega okolja varuje s standardi oziroma normami, ki zagotavljajo, da ne pride do vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrožali zdravje ljudi, pri čemer so mejne emisijske vrednosti ena izmed najpomembnejših podlag za uveljavljanje pravice do zdravega življenjskega okolja (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-80/04, 5. točka obrazložitve). Res pa je, da ne ZV-1 ne ZVO-1 nimata določb o minimalnih zahtevah za zdravstveno ustreznost pitne vode. To vprašanje ureja Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živilo (Uradni list RS, št. 52/2000 in 42/02 – v nadaljevanju ZZUZIS), za izvrševanje katerega je pristojno Ministrstvo za zdravje. Po tem zakonu namreč pojem "živilo" vključuje pitno vodo. Na podlagi ZZUZIS je bil izdan Pravilnik o pitni vodi (Uradni list RS, št. 19/04, 35/04, 26/06, 92/06, 25/09, 74/15 in 51/17), ki za pitno vodo določa zahteve z namenom varovanja zdravja ljudi pred škodljivimi učinki zaradi kakršnegakoli onesnaženja pitne vode. Določa tudi stalno spremljanje izpolnjevanja teh zahtev, ki ga opravljajo institucije s področja zdravstvenega varstva. Glede na povedano zakoni zagotavljajo informacije, ki so pomembne z vidika izvajanja občinske izvirne naloge oskrbe z neoporečno pitno vodo. Dejstvo, da jih zagotavljajo drugi zakoni, kot pričakuje predlagatelj, ne vpliva na utemeljenost njegovih očitkov.

27. Tako Direktiva 2011/92/EU²³ kot tudi Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in

²⁰ Glej prvi in tretji odstavek 74. člena ZV-1.

²¹ Oskrba s pitno vodo je obvezna občinska gospodarska javna služba (1. točka prvega odstavka 149. člena ZVO-1), občina pa v okviru svojih pristojnosti ureja in upravlja lokalne javne službe in skrbi zanje ter skrbi za varstvo okolja (peta in sedma alineja drugega odstavka 21. člena ZLS).

²² Vse tovrstne uredbe vsebujejo priloge s konkretnimi mejnimi vrednostmi posameznih elementov oziroma snovi.

²³ Direktiva je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 124, 25. 4. 2014).

programov na okolje (UL L 197, 21. 7. 2001) določata oziroma dopuščata izvzetje svoje uporabe oziroma veljavnosti za projekte, ki služijo namenom nacionalne obrambe, oziroma za načrte in programe, ki so namenjeni izključno obrambi države, civilni zaščiti, ter za finančne ali proračunske načrte ali programe. Glede na to Ustavno sodišče ni sledilo le posplošeno utemeljenemu predlogu predlagatelja, naj na podlagi 30. člena ZUstS oceni ustavnost četrtega odstavka 40. člena ZVO-1.

28. Ustavno sodišče je glede na povedano odločilo, da ZV-1 in ZUPUDPP nista v neskladju z 72. členom Ustave (1. točka izreka).

B. – IV.

29. V skladu s prvim in drugim odstavkom 61. člena ZV-1 je treba v prostorskih aktih, ki bi lahko vplivali na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo, prikazati varstvena in ogrožena območja po določbah ZV-1, pri njihovi pripravi pa upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na teh območjih. Vlada bi morala v skladu s 74. členom ZV-1 za potrebe zavarovanja vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, določiti vodovarstveno območje in ustrezen vodovarstveni režim, vendar tega še ni storila. Glede na navedeno se na podlagi 216. člena ZV-1 v prehodnem obdobju do uveljavitve izvršilnih predpisov po ZV-1²⁴ uporabljajo predpisi lokalne skupnosti, izdani po prej veljavni ureditvi. To pomeni, da je uporaba prejšnjih občinskih predpisov zakonita, saj jo določa zakon, in da vodni viri na območju predlagatelja niso nezaščiteni. Zahteve iz predpisov s posameznih področij, določene za načrtovanje predvidene prostorske ureditve, mora pripravljavec DPN vedno upoštevati (četrty odstavek 19. člena in prvi odstavek 34. člena ZUPUDPP). Z utemeljevanjem nezakovitosti opustitve Vlade pri izdaji izvršilnih predpisov na podlagi ZV-1 pa predlagatelj neskladja Uredbe o vadišču z ZV-1 ne more utemeljiti.

30. Predlagatelj uveljavlja tudi očitke v zvezi z izvedbo postopka sprejemanja Uredbe o vadišču, ki se nanašajo na podajanje negativnih mnenj organa, pristojnega za varstvo voda, iz katerih izhaja, da ni v celoti izključeno tveganje za možnost onesnaženja podzemnih voda na območju vadišča, ter na neustreznost pavšalne utemeljitve, da se gradivo za pripravo DPN kljub temu lahko šteje za usklajeno. Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da se v postopku prostorskega načrtovanja načrtujejo posegi v prostor in prostorske ureditve na podlagi razvojnih usmeritev, ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih

²⁴ Po prvem odstavku 209. člena ZV-1 Vlada izda izvršilne predpise v dveh letih po njegovi uveljavitvi.

dobrin, varstva premoženja in kulturne dediščine.²⁵ Varstvo javnega interesa, tudi na področju varstva vodnih virov, se zagotavlja s sodelovanjem nosilcev urejanja prostora, ki imajo vsak svoje pristojnosti in odgovornosti. Državni nosilci urejanja prostora sodelujejo v postopku priprave načrta s splošnimi in posebnimi smernicami, podatki in strokovnimi podlagami s svojega delovnega področja, z usmeritvami in podatki iz lastnih strateških načrtov ter z mnenji in morebitnimi pogoji za podrobnejše načrtovanje ali projektnimi pogoji²⁶ ter so skupaj s pobudnikom, koordinatorjem in investitorjem soodgovorni za pripravo načrta.²⁷ Vse to velja tudi za ministrstvo, pristojno za vode, ki je varstveni državni nosilec urejanja prostora na področju voda in ki v skladu z 61. členom ZV-1 poda smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam in mnenje, s katerim ugotovi, ali so bile podane smernice upoštevane.²⁸

31. V smernicah nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov in dokumentov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja oziroma v katerem se načrtuje, in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve (23. točka prvega odstavka 2. člena ZPNačrt), v mnenjih pa nosilci urejanja prostora ugotovijo, ali so bile pri pripravi prostorskega akta upoštevane njihove smernice, oziroma če smernice niso bile izdane, ali so bili upoštevani predpisi z njihovega delovnega področja (8. točka prvega odstavka 2. člena ZPNačrt). Tako ZUPUDPP kot prej ZPNačrt v postopku sprejemanja DPN določata usklajevanje DPN s smernicami in mnenji, ki so jih v posameznih fazah priprave DPN podali državni in lokalni nosilci urejanja prostora.²⁹ S smernicami in mnenji se v postopku prostorskega načrtovanja zagotavlja tudi spoštovanje zahtev predpisov s posameznih področij pri umeščanju prostorskih ureditev v prostor.

32. V skladu z drugim odstavkom 27. člena v zvezi s 4. točko 39. člena ZUPUDPP pošlje koordinatorski predlog DPN državnim nosilcem urejanja prostora, da nanj podajo svoje mnenje.³⁰ Temu zakonsko predvidenemu posredovanju predloga v mnenje državnim nosilcem urejanja prostora, upoštevajoč tudi siceršnjo ureditev vloge slednjih v postopku priprave DPN,³¹ po naravi stvari ustreza dolžnost pripravljalca, da pridobljena mnenja upošteva. Zahtevi po pridobitvi mnenj namreč ne more biti zadoščeno zgolj že s tem, da nosilci urejanja prostora taka mnenja izdajo, temveč se je treba v postopku priprave DPN do teh mnenj argumentirano opredeliti. Temu

²⁵ Glej 19. točko prvega odstavka 2. člena ZPNačrt.

²⁶ Prvi odstavek 13. člena ZUPUDPP.

²⁷ Drugi odstavek 13. člena ZUPUDPP.

²⁸ Glej prvi odstavek in četrto alinejo četrtega odstavka 13. člena ZUPUDPP ter peti in šesti odstavek 61. člena ZV-1.

²⁹ Glej prvi odstavek 28. člena, prvi odstavek 35. člena in 5. točko 39. člena ZUPUDPP ter prvi odstavek 31. člena in četrty odstavek 34. člena ZPNačrt.

³⁰ Če nosilec urejanja prostora ugotovi, da ne bo mogel izdati pozitivnega mnenja, mora o bistvenih razlogih za to v 21 dneh od prejema vloge obvestiti koordinatorskega (tretji odstavek 27. člena ZUPUDPP).

³¹ Glej tudi drugi odstavek 13. člena ZUPUDPP.

pritrjuje tudi Vlada. ARSO³² je v postopku sprejemanja Uredbe o vadišču izdala dve negativni mnenji (7. 2. 2012 in 6. 8. 2012), v katerih je med drugim opozorila, da iz Strokovnih podlag ni razvidno upoštevanje 3.³³ in 5. člena ZV-1,³⁴ zato je zahtevala njihovo dopolnitev tako, da bi lahko preverila vplive zaščitnih ukrepov na zmanjšanje tveganja za onesnaženje virov pitne vode. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je z namenom uskladitve načrtovanih rešitev organiziralo dva usklajevalna sestanka (2. 10. 2012 in 4. 12. 2012). Iz zaključkov usklajevalnega sestanka z dne 4. 12. 2012 je razvidno, da je bila dogovorjena dopolnitev strokovnih podlag v primeru, da Ministrstvo za obrambo zagotovi ustrezna finančna sredstva. Do zahtevane dopolnitve strokovnih podlag v nadaljevanju ni prišlo. Iz stališča Direkcije za vode je razvidno, da iz obstoječih strokovnih podlag in gradiv ni bilo mogoče ugotoviti skladnosti s predpisi s področja upravljanja z vodami, Vlada pa je enostransko zaključila, da je pripravljavec po usklajevalnih sestankih in korespondenci z ARSO ugotovil, da se lahko gradivo za DPN šteje za usklajeno, s čimer ni izkazala upoštevanja mnenja ARSO. Izpodbijana Uredba o vadišču je glede na navedeno v neskladju z navedenima določbama ZUPUDPP, posledično pa tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, po katerem morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Ustavno sodišče je zato Uredbo o vadišču razveljavilo (2. točka izreka).

33. Ustavno sodišče je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati eno leto po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka). Za takšno rešitev se je odločilo zato, da bi Vladi zagotovilo dovolj časa, v katerem mora postopek priprave DPN izpeljati zakonito, z upoštevanjem razlogov te odločbe.

C.

34. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: podpredsednica dr. Etelka Korpič – Horvat ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

³² V času priprave Uredbe o vadišču je naloge s področja varstva voda opravljala ARSO kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor (Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11 in 98/11) oziroma kasneje Ministrstva za kmetijstvo in okolje (Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12, 24/13, 36/13, 51/13 in 43/14).

³³ Člen 3 ZV-1 določa načela upravljanja z vodami.

³⁴ Člen 5 ZV-1 v prvem odstavku določa: "Rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča je treba programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanja voda, da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje naravnih procesov, naravnega ravnovesja vodnih in obvodnih ekosistemov, ter varstvo naravnih vrednot in območij, varovanih po predpisih o ohranjanju narave."



dr. Etelka Korpič – Horvat
Podpredsednica