

Univerza v Ljubljani  
Pravna fakulteta

**SODNO VARSTVO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO ZUREP-2**  
(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Tina Ločniškar  
Mentor: prof. dr. Senko Pličanič

Ljubljana, Marec 2020

Univerza v Ljubljani  
Pravna fakulteta

**SODNO VARSTVO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO ZUREP-2**  
(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Tina Ločniškar  
Mentor: prof. dr. Senko Pličanič

Ljubljana, Marec 2020

## **POVZETEK**

Naslov: Sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte po ZUreP-2

Avtorica: Tina Ločniškar

Mentor: prof. dr. Senko Pličanič

Z novo prostorsko zakonodajo je bil sprejet tudi nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), kateri je prinesel kar nekaj novosti na področje urejanja prostora. Ena od bolj pomembnih je zagotovo sprememba glede sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte. Od uveljavitve nove zakonske ureditve namreč posameznik lahko sproži upravni spor pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije za presojo zakonitosti prostorskega izvedbenega akta. ZUreP-2 v svojih določbah točno določa, katere osebe lahko sprožijo upravni spor in pod kakšnimi pogoji. Nova zakonska ureditev predstavlja sanacijo stare ureditve, po kateri je bilo praktično skoraj nemogoče priti do sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte.

Da bomo lahko ugotovili, ali nova ureditev res predstavlja rešitev problema zagotavljanja sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte, mora preteči določen čas. Nekaj pomislekov glede nove ureditve se seveda že pojavlja, sicer pa bo le sodna praksa v prihodnje lahko pokazala, kakšna je učinkovitost nove zakonske ureditve.

## **KLJUČNE BESEDE**

urejanje prostora, prostorski akt, prostorski izvedbeni akt, sodno varstvo, upravni spor

## **SUMMARY**

Title: Judicial protection against spatial executive acts

Author: Tina Ločniškar

Menthor: prof. dr. Senko Pličanič

With the new spatial legislation, a new Spatial Planning Act (ZUreP-2) was adopted, which brought some changes to the field of land use planning. The judicial protection against spatial implementing acts is certainly one of the more significant changes. From the effective date of the new regulation by statute, an individual can institute a proceeding of an administrative dispute before the Administrative Court of the Republic of Slovenia for the assessment of the legality of a spatial executive act. The ZUreP-2 specifies, which persons can bring an administrative dispute and under what conditions. The new legislation improves the previous legislation, since the previous one made it almost impossible to obtain judicial protection against spatial executive acts.

It will take some time before we can determine whether the new regulation really represents a solution to the problem of providing judicial protection against spatial executive acts. Some concerns about the new regime, of course, already occur. But only the case law in the future can be an indication of the effectiveness of the new regulation.

## **KEY WORDS**

land use planning, spatial act, spatial executive act, judicial protection, administrative dispute

## KAZALO VSEBINE

1. UVOD .....	5
2. SPLOŠNO O PROSTORSKIH AKTIH .....	7
2.1 Struktura prostorskih aktov po novi zakonski ureditvi .....	7
3. HIERARHIJA PROSTORSKIH AKTOV .....	11
4. PRAVNA NARAVA PROSTORSKIH IZVEDBENIH AKTOV .....	12
5. SODNO VARSTVO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO STARI ZAKONSKI UREDITVI .....	13
6. SODNO VARSTVO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO ZUREP-2 .....	17
6.1 Začetek veljavnosti ZUreP-2 in njegove bistvene novosti .....	17
6.2 Sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte – zakonska ureditev .....	18
6.3 Posledice odprave ali razveljavitve prostorskega izvedbenega akta .....	21
6.4 Pregled sodne prakse na podlagi nove zakonske ureditve .....	22
6.5 Problematika in vprašanja, ki se odpirajo v zvezi z novo zakonsko ureditvijo .....	27
7. ZAKLJUČEK .....	33
8. VIRI IN LITERATURA .....	36

## 1. UVOD

Prostorska zakonodaja v Republiki Sloveniji je bila docela spremenjena leta 2017, ko je zakonodajalec sprejel tri nove zakone na tem področju, in sicer Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ) in Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID). Vsi trije zakoni so prinesli kar nekaj novosti, sama pa se bom skladno z naslovom magistrske naloge skozi celotno nalogo ukvarjala zgolj z Zakonom o urejanju prostora.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji dne 24. oktobra 2017, objavljen je bil 2. novembra 2017, veljati je začel petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se je začel 1. junija 2018. ZUreP-2 ni nasledil zgolj enega zakona, ampak kar tri zakone, saj je bila pravna ureditev urejanja prostora do uveljavitve ZUreP-2 razdrobljena med tri zakone - Zakon o urejanju prostora, Zakon o prostorskem načrtovanju in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor.

Ena pomembnejših novosti, ki jo Zakon o urejanju prostora uvaja, je posebno sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte. Le to je namreč posameznikom zagotovljeno z možnostjo vložite upravnega spora pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Gre za še precej neraziskan in v praksi še ne veliko uporabljen institut na področju urejanja prostora, zato bo moja naloga predvsem to, da nekoliko kritično pogledam na samo zakonsko ureditev, tako staro kot novo, pregledam do sedaj izdano sodno prakso in hkrati poskušam predvideti vprašanja in probleme, ki se ob tem odpirajo.

Skozi magistrsko nalogo bom najprej opisala osnovne pojme prostorske ureditve, kateri so pomembni za razumevanje nadaljnega pisanja. Sledi analiza stare zakonske ureditve na področju sodnega varstva zoper prostorske akte in hkrati nejna problematika. Ta ureditev je namreč posamezniku praktično onemogočala sodno varstvo zoper prostorske akte, saj je bilo edino možno sodno varstvo, ki ga je posameznik imel na voljo, pred Ustavnih sodiščem Republike Slovenije. Vključila bom tudi sodno prakso na podlagi te zakonodaje. Sledil bo še pregled nove zakonske ureditve, katera odraža rešitev problematike prejšnje ureditve. Pri tem se bom osredotočila samo na 58. člen ZUreP-2, kateri ureja sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte, in tako podrobneje analizirala vse pogoje, ki so potrebni za začetek takšnega sodnega postopka. Nazadnje bom vključila še pregled dosedanje sodne prakse na podlagi novega zakona oziroma dotične zakonske norme, katera ureja možnost uveljavitve sodnega

varstva zoper prostorske izvedbene akte, ter izpostavila nekatere morebitne probleme in vprašanja v zvezi z novo zakonsko ureditvijo. Vzpostavlja namreč popolnoma nov sistem sodnega varstva, ki naj bi zagotavljal večje varstvo pravic posameznika, zato je potreben tudi nekoliko bolj kritičen pogled na ureditev, če le ta res ščiti posameznika, tako kot se zdi na prvi pogled.

## 2. SPLOŠNO O PROSTORSKIH AKTIH

Enaintrideseta alineja prvega odstavka 3. člena ZUreP-2 določa:

»prostorski akt je akt, s katerim se opredeljuje prostorski razvoj države, regij in občin (prostorski strateški akt) in akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve in določajo izvedbena regulacija prostora (prostorski izvedbeni akt)«.

Prostorski akti so produkt prostorskega načrtovanja, katero je opredeljeno v tretjem odstavku 2. člena Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP-2)<sup>1</sup> kot kontinuirana interdisciplinarna aktivnost v javnem interesu. S prostorskim načrtovanjem se načrtuje prostorski razvoj. Na strateški ravni to dosežemo z dogovarjanjem in usklajevanjem med udeleženci urejanja prostora, na izvedbeni ravni pa se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora.

Vso to načrtovanje, tako na strateški kot na izvedbeni ravni, pa je potrebno tudi udejanjiti. Prostorsko načrtovanje se udejanja z izdelavo in pripravo prostorskih aktov, z združenim postopkom načrtovanja in dovoljevanja ter z izvajanjem lokacijskih preveritev.<sup>2</sup>

### 2.1 Struktura prostorskih aktov po novi zakonski ureditvi

Prostorski akti se delijo v dve skupini glede na njihovo pomen, ki ga imajo pri poseganju v prostor, pa tudi glede na njihovo vsebino. Posege v prostor se planira s prostorskimi strateškimi akti, načrtuje pa s prostorskimi izvedbenimi akti. S prostorskimi strateškimi akti se določajo cilji in usmeritve za posege v prostor, natančneje za prostorski razvoj države, regij in občin. S prostorskimi izvedbenimi akti pa se natančno določajo možni posegi v prostor za vsako zemljiško parcelo. Z njimi se predpisuje namenska raba prostora in v tem okviru načrtujejo prostorske ureditve poleg tega pa tudi določajo prostorski izvedbeni pogoji zanje.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17)

<sup>2</sup> Štritof-Brus, Mojca, Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) ; Gradbeni zakon (GZ) ; Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) / razširjena uvodna pojasnila, GV založba, Ljubljana, 2019, str. 35

<sup>3</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018), str. 25



Prostorski strateški akti glede na prvi odstavek 48. člena ZUreP-2 so:

- Strategija prostorskega razvoja Slovenije,
- regionalni prostorski plan in
- občinski prostorski plan.

Prostorski izvedbeni akti glede na drugi odstavek 48. člena ZUreP-2 so:

- DPN (državni prostorski načrt),
- Uredba o najustrežnejši varianti,
- Uredba o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena,
- OPN (občinski prostorski načrt),
- OPPN-i (občinski podrobni prostorski načrt) in
- Odlok o urejanju podobe naselij in krajine.

ZUreP-2 ohranja delitev na prostorske strateške in prostorske izvedbene akte, kljub temu pa v primerjavi s staro ureditvijo, katero zajemata ZUreP-1 in ZPNačrt, vzpostavlja novo strukturo.

Prva novost se navezuje na regije. 3. člen ZUreP-2 določa, da je regija funkcionalna ozemeljska celota, ki se določi skladno s predpisi, ki urejajo skladen regionalni razvoj (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja). Prostorski akt, kateri ureja prostor na ravni regije, je regionalni prostorski plan, urejen v 70. do 74. členu ZUreP-2. Le ta predstavlja eno od pomembnejših novosti novega zakona. Kot že zgoraj navedeno gre za strateški prostorski akt, ki predstavlja dogovor med državo in občinami o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije, in je podlaga za pripravo regionalnega razvojnega programa. Poleg tega pa opredeljuje tudi razvojne priložnosti na tem območju.

Usmeritve za prostorski razvoj občine pa zajema občinski prostorski plan, ki je opredeljen v 75. do 77. členu ZUreP-2. Zajete usmeritve v občinskem prostorskem planu se tičejo predvsem razvoja poselitve, urejanja krajine ter razvoja gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture lokalnega pomena. Sprejetje občinskega prostorskega plana pa ni obvezno za vse občine v državi ampak zgolj za mestne občine v primeru, če ni sprejet regionalni prostorski plan za regijo, v kateri se občina nahaja.

Novosti pa ZUreP-2 ne uvaja le na področju strukturiranja prostorskih strateških aktov ampak tudi na področju prostorskih izvedbenih aktov. Izvedbeni prostorski akti so izdani tako na državnem kot tudi na občinskem nivoju.

Izvedbeni državni prostorski akt je državni prostorski načrt, lahko pa se državne ureditve umeščajo v prostor tudi v združenem postopku načrtovanja in dovoljevanja, kar je novost ZUreP-2. V tem postopku se izdela dokumentacija, ki je potrebna za umestitev v prostor in izdajo gradbenega dovoljenja, poleg tega pa se izvede tudi presoja vplivov na okolje ter izda okoljevarstveno soglasje.

Izvedbeni prostorski akti na občinskem nivoju so občinski prostorski načrt (OPN), občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) in odlok o urejanju podobe naselij in krajine. OPN bodo po novi zakonski ureditvi dopolnjeni še z ureditvenimi območji naselij, območji za dolgoročni razvoj naselij in območji posamične poselitve. Pomembno pa je tudi, da občine pri sprejemu in še prej pripravi OPN dajejo več poudarka na oblikovanje izhodišč za OPN, ki morajo biti natančnejša, utemeljena in javno predstavljena še pred sprejemom sklepa o pripravi OPN.<sup>4</sup>

V tej skupini prostorskih aktov pa je še ena novost, in sicer nova vrsta prostorskega akta: odlok o urejanju podobe naselij in krajine. Le ta je urejen v 120. do 122. členu ZUreP-2, katerega vsebina je nastala kot del vsebin iz dosedanjih prostorskih načrtov (OPN) z izločitvijo strateškega dela. Tako odlok o urejanju podobe naselij in krajine kot tudi OPPN morata biti v skladu z OPN. Zgoraj opisani odlok se običajno tiče že izgrajenih območij naselij, saj ureja urbani in siceršnji prostorski razvoj le teh. Poudarek ureditve pa sloni na urejeni podobi ter usklajeni in medsebojno dopolnjujoči rabi javnih in zasebnih površin, ob tem pa tudi ureja in varuje podobo krajine. Takšen odlok določa pogoje za gradnjo objektov za katere ni potrebna pridobitev gradbenega dovoljenja, vzdrževanje objektov, urejanje in vzdrževanje zelenih in javnih površin, splošno, posebno in podrejeno rabo javnih površin ter grajenega javnega dobra ter druge pogoje, namenjene zagotavljanju ustrezne podobe naselij. Odlok o urejanju podobe naselij in krajine se sprejme le za območja, izbrana po merilih, ki so vnaprej določena v 120. členu ZUreP-2, saj je za ta območja pomembno, da se zagotavlja urejena podoba naselja in krajine.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> T. Černe, Bistvene novosti Zakona o urejanju prostora, v: Zbornik velikega kongresa javnega naročanja, 5 (2018), str. 33

<sup>5</sup> M. Štritof-Brus, Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2); Gradbeni zakon (GZ); Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) / razširjena uvodna pojasnila, (2019), str. 36-38

S spodnjima tabelama ponazarjam razlike v strukturi prostorskih aktov med staro in novo zakonsko ureditvijo:

<b>PROSTORSKI STRATEŠKI AKTI</b>			
ZUreP-1	ZPNačrt	ZUPUDPP	ZUreP-2
Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)	Državni strateški prostorski načrt	Ni urejal	Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) in akcijski plan za izvajanje – velja še naprej
Prostorski red Slovenije		Ni urejal	Državni prostorski res, prenesen v Temeljna pravila ZUreP-2 – velja še naprej do nadomestitve
Regionalna zasnova prostorskega razvoja (RZPR)	Ni ekvivalenta	Ni urejal – samo povezava na ZPNačrt	Regionalni prostorski plan (RPP)
Strategija prostorskega razvoja občine (SPRO)	Občinski strateški prostorski načrt (OSPN)	Ni urejal	Občinski prostorski plan (OPP)

<b>PROSTORSKI IZVEDBENI AKTI</b>			
ZUreP-1	ZPNačrt	ZUPUDPP	ZUreP-2
Državni lokacijski načrt (DLN)	Državni prostorski načrt (DPN)	Državni prostorski načrt (DPN)	Državni prostorski načrt (DPN) (78. do 92. člen)
Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Uredba o najustreznejši varianti (94. člen)
Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Uredba o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena (104. člen), vezana na celovito dovoljenje za gradnjo
Prostorski red občine (PRO)	Občinski prostorski načrt (OPN)	Ni urejal	Občinski prostorski načrt (OPN) (106. do 119. člen)
Ni ekvivalenta	Regionalni prostorski načrt (RPN)	Ni urejal	Ni ekvivalenta
Občinski lokacijski načrt (OLN)	Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN)	Ni urejal – samo povezava na ZPNačrt	Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) (120. do 122. člen)
Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Ni ekvivalenta	Odlok o urejanju podobe naselij in krajine

6

<sup>6</sup> Tabeli sta povzeti po M. Štritof-Brus, Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2); Gradbeni zakon (GZ); Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) / razširjena uvodna pojasnila, (2019)

### 3. HIERARHIJA PROSTORSKIH AKTOV

Avtorji Uvodnih pojasnil za Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ) in Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) so na enem mestu zbrali vsa pravila iz Zakona o urejanju prostora, katera določajo, kakšna je hierarhija med prostorskimi akti, in sicer:

» Zakon določa hierarhijo prostorskih aktov, pri čemer določa, da:

- prostorski izvedbeni akti ne smejo biti v nasprotju s prostorskimi strateškimi akti;
- regionalni prostorski plan temelji na Strategiji in akcijskem programu za izvajanje Strategije, občinski prostorski plan pa temelji na akcijskem programu za izvajanje Strategije in na regionalnem prostorskem planu;
- DPN, uredba o najustreznejši varianti in uredba o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena temeljijo na Strategiji, akcijskem programu za izvajanje Strategije in regionalnem prostorskem planu;
- OPN temelji na Strategiji, akcijskem programu za izvajanje Strategije, regionalnem prostorskem planu in občinskem prostorskem planu;
- Mora OPN biti skladen z DPN, uredbi o najustreznejši varianti in uredbi o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena;
- Morata biti OPPN in odlok o urejanju podobe naselij in krajine skladna z OPN.

To hierarhijo morajo upoštevati država in občine pri pripravi prostorskih aktov, pomembna pa je seveda tudi v sodnem (upravnem) sporu o zakonitosti DPN, OPN in OPPN.«<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018), str. 26

#### 4. PRAVNA NARAVA PROSTORSKIH IZVEDBENIH AKTOV

Samo za prostorske izvedbene akte lahko trdimo, da so splošni pravni akti oziroma predpisi. To lahko sklepamo glede na razliko v vsebini med strateškimi in izvedbenimi akti. S prostorskimi izvedbenimi akti se namreč določajo namenska raba prostora in v tem okviru možni posegi v prostor ter pogoji zanje za vsako zemljiško parcelo. Z njimi se predpiše možne oblike rabe zemljišč (namenska raba).<sup>8</sup>

Določitev namenske rabe zemljišč ne pomeni odločanja o pravicah ali pravnih koristih posameznikov, temveč gre za normiranje v javnem interesu. Namenska raba zemljišča pa hkrati neizogibno sooblikuje vsebino lastninske pravice lastnikov zemljišč. Z opredelitvijo namenske rabe zemljišča so določeni okviri dopustne rabe neke nepremičnine (npr. za gradnjo), lahko pa je vzpostavljena tudi podlaga za pridobitev drugih pravic in obveznosti (npr. obveznost plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča). Iz tega izhaja, da sme lastnik zemljišča le tega uporabljati skladno s prostorskimi akti, kar pa na nek način pomeni omejitev njegove lastninske pravice.<sup>9</sup>

Poleg zgoraj naštetih pravnih posledic prostorskih izvedbenih aktov za lastnike zemljišč, pa nastanejo tudi ekonomske posledice. Vrednost zemljišča se namreč običajno poveča, če ga prostorski izvedbeni akti določi kot stavbno zemljišče.

Prav narava pravnega akta in tudi njegova vsebina pa sta tista dejavnika, ki določata vrsto pravnega varstva zoper posamezen pravni akt. Pravne akte po njihovi naravi delimo na posamične in splošne. Po tej delitvi je prostorske izvedbene akte Ustavno sodišče umestilo v skupino splošnih pravnih aktov.<sup>10</sup> To dejstvo pa je tako v prejšnji kot zdajšnji zakonski ureditvi povzročilo kar nekaj zapletov pri zagotavljanju sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte. O tej problematiki, ki je ključna pri moji magistrski nalogi, bom pisala v nadaljevanju te naloge, kjer bom najprej analizirala staro ureditev sodnega varstva in z njo povezane probleme, sledila pa bo še analiza nove zakonske ureditve, vključno z nekaterimi vprašanji, katera se odpirajo.

---

<sup>8</sup> Prav tam, str. 25-26

<sup>9</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-6/17-21 z dne 20. 6. 2019

<sup>10</sup> Prav tam.

## 5. SODNO VARSTVO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO STARI ZAKONSKI UREDITVI

ZUreP-2 ni nasledil zgolj enega zakona, ampak kar tri, saj je bila pravna ureditev urejanja prostora do uveljavitve ZUreP-2 razdrobljena med tri zakone - Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP-1)<sup>11</sup>, Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju ZPNačrt)<sup>12</sup> in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju ZUPUDPP)<sup>13</sup>. Področje je nazadnje celovito uredil Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), prostorsko načrtovanje in nekatera druga področja so bila kasneje izločena v Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), ureditev državnega prostorskega načrta pa je bila nazadnje iz tega zakona izvzeta v poseben Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Celotno področje urejanja prostora je sedaj urejeno v ZUreP-2.<sup>14</sup>

Po veljavni zakonodaji do uvedbe ZUreP-2 je bilo za presojo zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov pristojno Ustavno sodišče. Do tega je prišlo, ker ZPNačrt s svojimi določbami ni zagotavljal sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte. Kadar pa gre za predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ki neposredno posega v posameznikove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj, je pravno varstvo posamezniku zagotovljeno s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti določb takega predpisa oziroma splošnega akta. To nam zagotavlja drugi odstavek 162. člena Ustave RS<sup>15</sup>, ki pravi, da lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, če izkaže svoj pravni interes.<sup>16</sup> Kdor želi pri Ustavnem sodišču vložiti pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, lahko to stori pod pogoji, ki jih določa Zakon o Ustavnem sodišču<sup>17</sup>. Po prvem odstavku 24. člena tega zakona lahko da pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za

---

<sup>11</sup> Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2)

<sup>12</sup> Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2)

<sup>13</sup> Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2)

<sup>14</sup> J. Butara, Analiza nove prostorske zakonodaje (2019), str. 1

<sup>15</sup> Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a)

<sup>16</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-6/17-21 z dne 20. 6. 2019, 24. točka odločbe

<sup>17</sup> Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. in 109/12 – ZUstS).

izvrševanje javnih pooblastil, kdor izkaže pravni interes. Ta pa je po drugem odstavku tega člena podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.<sup>18</sup>

Kljub temu, da pri pobudi govorimo o zelo abstraktni kontroli ustavnosti, saj jo glede na določbo Ustave lahko vložijo vsakdo, pa je v resnici položaj pobudnika veliko slabši. Vlagatelj pobude mora namreč ob vložitvi izkazati svoj pravni interes, ki pomeni procesno predpostavko za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta. Pravni interes, določen z Ustavo, je tako ohlapen pojem, da bi na skrajni točki lahko pomenil, da je splošne in abstraktne akte legitimiran izpodbijati kdorkoli, na čigar pravni položaj bi izpodbijani akti lahko vplivali. Pojem, ki ga je mogoče tako široko opredeliti, je bilo potrebno omejiti. Pomen pravnega interesa je bolj ozko opredeljen v določbi drugega odstavka 24. člena ZUstS. Ta določa, da mora izpodbijani predpis neposredno posegati v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Nadalje pa ta pojem zožuje še praksa Ustavnega sodišča, ki skozi svoje odločitve podaja razlago le tega. V svojih odločbah poudarja, da mora biti pravni interes neposreden in konkreten. Kar pomeni, da bi morala ugoditev pobudnikovega predloga pomeniti spremembo njegovega lastnega pravnega položaja. Pri tem je potrebno poudariti, da ne zadošča splošen in abstrakten pravni interes in tudi ne hipotetičen ali na primer še ne nastali pravni interes.<sup>19</sup>

Razlaga abstraktnega pojma pravnega interesa pa se je s strani Ustavnega sodišča skozi leta sodne prakse vedno bolj zaostrovala, kar nazorno prikaže Janez Čebulj v svojem članku z naslovom *Zahteva in pobuda za začetek ustavnosodne presoje (kako naprej?)*. Čebulj poudarja, da je razlaga obstoja pravnega interesa doživela kar nekaj sprememb po uveljavitvi novele ZUstS. S to novelo je bil namreč dodan tretji odstavek 24. člena tega zakona, ki se glasi:

*» Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vložijo v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic.«*

Smer priznavanja pravnega interesa pa je Ustavno sodišče nakazalo že pred uveljavitvijo novele ZUstS, ko je leta 2003 dalo nov pomen besedi »neposredno« iz drugega odstavka 24. člena ZUstS. Po mnenju Ustavnega sodišča namreč pobudnik v primerih, ko lahko namen, ki

---

<sup>18</sup> Ustavno sodišče Republike Slovenije; Pobude in ustavne pritožbe

<sup>19</sup> J. Zobec, *Pravni interes kot procesna predpostavka*, v: *Podjetje in delo* (2012), št. 6-7, str. 1089

ga poskuša doseči s pobudo, zavaruje že v posamičnem postopku pred pristojnim sodiščem in nato z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem, ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude. V letu 2007 pa je dotodanje stališče Ustavno sodišče še nadgradilo in sicer z mnenjem, da zgolj s sklicevanjem pobudnikov na udeležbo v postopku, v katerem naj bi bile uporabljene izpodbijane določbe predpisa, niso izpolnjene procesne predpostavke za pobudo začetka postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa. Procesne predpostavke za vložitev pobude so namreč izpolnjene šele hkrati z vložitvijo ustavne pritožbe, če je tožba v postopku pred pristojnimi sodišči na podlagi razlage izpodbijanih določb, ki naj bi bila ustavno sporna, zavrnjena.

V primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se namreč lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt hkrati z ustavno pritožbo. Pri tem pa ne gre zgolj za formalno izčrpanje pravnih sredstev, temveč je pomembno tudi njihovo vsebinsko izčrpanje. Vsebinsko izčrpanje pomeni, da mora ustavni pritožnik trditve o domnevni neustavnosti ureditve, na podlagi katere temelji odločitev v njegovem primeru, uveljavljati že v postopku pred pristojnimi sodišči.<sup>20</sup>

Postavlja se vprašanje, kakšen je smisel zahteve po izčrpanju, kot je opisana zgoraj? Pobudnik z izčrpanjem dokaže, da sporni predpis sploh učinkuje. Poleg tega pa tudi če učinkuje, kako pravno učinkuje na njega samega. To vprašanje se presoja pred rednim sodstvom, katero ima za navedeno odločanje ustavno pristojnost. Redno sodstvo lahko ugotovi, da izpodbijani predpis v pobudnikovem primeru sploh ni uporaben, ali pa najde ustavnoskladno razlago, s čimer se prepreči nepotreben poseg v zakonodajno oblast. V kolikor sodišče pobudnikove ugovore v zvezi z neustavnostjo predpisov zavrne, mora to storiti argumentirano. Če pa se z njimi strinja, pa mora postopek prekiniti in pred Ustavnim sodiščem začeti postopek konkretne ocene ustavnosti. Iz zgoraj navedenega lahko vidimo, da se slovenski model kontrole ustavnosti praktično izenačuje z individualno kontrolo.<sup>21</sup>

V zadevi številka U-I-6/17-21 z dne 20. 06. 2019 se je z vprašanjem zagotavljanja sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte ukvarjalo tudi Ustavno sodišče. Do pritožbe je prišlo, ker so bile nepremičnine v lasti tožnic z občinskim prostorskim načrtom spremenjene iz zazidljivih zemljišč v nezazidljiva, kar naj bi posegalo v lastničini lastninski pravici. Vrhovno sodišče je prekinilo postopek odločanja o pritožbi zoper sklep Upravnega sodišča in vložilo zahtevo, naj Ustavno sodišče oceni ustavnost Zakona o upravnem sporu in Zakona o prostorskem načrtovanju. Predlagatelj namreč meni, da sta ZUS-1 in ZPNačrt v neskladju s

---

<sup>20</sup> J. Čebulj, Zahteva in pobuda za začetek ustavnosodne presoje (kako naprej?), v: Dnevi slovenskih pravnikov, (2008), str. 1479 - 1481

<sup>21</sup> J. Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka, v: Podjetje in delo (2012), št. 6-7, str. 1091-1095



23. in 25. členom Ustave, ker ne določata ustreznih pristojnosti, postopkov in pooblastil sodišču, da v upravnem sporu presoja in odloči o veljavnosti prostorskih aktov ter naloži odpravo morebiti ugotovljene protiustavnosti in nezakovitosti prostorskega akta pristojnemu organu, da bi se s tem zagotovilo učinkovito varstvo lastnikov nepremičnin. Poleg tega pa tudi navaja, da je po ustaljeni sodni praksi in ustavnosodni presoji prostorske akte, s katerimi samoupravne lokalne skupnosti splošno in abstraktno urejajo posege v prostor, kot predpise mogoče v upravnem sporu presojati le izjemoma na podlagi četrtega odstavka 5. člena ZUS-1, če gre po vsebini za posamični akt. Kot že zgoraj navedeno pa prostorski izvedbeni akti ne štejejo kot posamični akt, saj določajo pravic in obveznosti posameznika, ampak ravno nasprotno štejejo med splošne akte. Takšna takratna zakonska ureditev naj torej ne bi dosegala ustavnih zahtev in je povzročala pravno praznino po mnenju predlagatelja.

Kot zgoraj navedeno je predlagatelj v tej zadevi izpodbijal oba predpisa, tako ZUS-1 kot tudi ZPNačrt, vendar pa je Ustavno sodišče presojalo ustavnost ureditve zgolj z vidika ZPNačrt. Razlog za takšno odločitev je dejstvo, da gre po navedbah predlagatelja v obravnavni zadevi kljub posebni pravni naravi prostorskih aktov za vprašanje sodnega varstva zoper splošne pravne akte, in sicer izključno na področju prostorskega načrtovanja. Ustavno sodišče je določilo, da ZPNačrt ni bil v neskladju z Ustavo. Sodišče pojasnjuje, da je vrsta pravnega varstva namreč odvisna od narave pravnega akta in njegove vsebine. Prostorske akte, ki določajo namensko rabo zemljišča, pa glede na te pogoje uvrščamo med splošne akte. Rednega sodstva zoper splošne pravne akte pa ne zahteva niti Ustava, prav tako pa tega ne zahteva niti Evropska konvencija za človekove pravice. Dalje sodišče svoje mnenje utemeljuje s trditvijo, da je v primeru izdajanja takšnih aktov pravno varstvo posamezniku zagotovljeno s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti določb takega predpisa oziroma splošnega akta.<sup>22</sup>

Po podrobnem pregledu vseh pogojev za sodno varstvo zoper prostorske akte in prav tako analizi sodne prakse kaj hitro ugotovimo, da so bili, kljub z vidika ustavnosti nesporni zakonski ureditvi, pogoji za ustavno pobudo zoper prostorske akte po prejšnji zakonski ureditvi zelo zahtevni in jih je bilo praktično nemogoče izpolniti. Ravno zaradi tega primerov sodnega varstva zoper takšne akte skoraj da ni bilo. Kar pa seveda ne pomeni, da kršitev pravic posameznikov s takšnimi akti ni bilo.

Pomanjkljivost stare zakonske ureditve je zakonodajalca usmerila v iskanje novih rešitev na tem področju. Z uvedbo novega zakona ZUreP-2 je z možnostjo upravnega spora posamezniku zagotovil sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte. V nadaljevanju

---

<sup>22</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-6/17-21 z dne 20. 6. 2019, 15. - 27. točka odločbe

magistrske naloge bo moja naloga analiza nove zakonske ureditve, najnovejše sodne prakse na podlagi te ureditve in tudi morebitni zapleti, povezani z njo.

## **6. SODNO VARSTO ZOPER PROSTORSKE IZVEDBENE AKTE PO ZUREP-2**

### **6.1 Začetek veljavnosti ZUreP-2 in njegove bistvene novosti**

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji dne 24. oktobra 2017, objavljen je bil 2. novembra 2017, veljati je začel petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se je začel 1. junija 2018. Z dnem uveljavitve ZUreP-2 sta prenehala veljati ZUreP-1 in ZUPUDPP, ki sta se še uporabljela do začetka uporabe ZUreP-2.

ZUreP-2 je uvedel kar nekaj novosti na področju urejanja prostora. Nekatere od glavnih novosti so zajete že v načelih urejanja prostora, sledijo še novosti v zvezi z udeleženci pri urejanju prostora. Pri prostorskem načrtovanju konkretno so novosti tako na področju državnega prostorskega načrtovanja, kot tudi na področju občinskega prostorskega načrtovanja. Ena od novosti je tudi ta, da ZUreP-2 v postopek priprave prostorskih aktov vnaša institut prevlade ene javne koristi nad drugo. Nov zakon uvaja tudi nov pravni institut, in sicer lokacijsko preveritev na področju prostorskega načrtovanja, ki bo omogočil večjo fleksibilnost pri prostorskem načrtovanju in določen korektiv prostorske izvedbene regulacije. Zahteva po vzpostavitvi informacijskega sistema prostorskih podatkov je bila vsebovana že v ZUreP-1 in ZPNačrt, vendar pa nikoli ni bila v celoti realizirana. ZUreP-2 ponovno vzpostavlja obveznost vzpostavitve in vodenja prostorskega informacijskega, pri katerem naj bi bile večje možnosti za uspeh zaradi zagotovljenih več finančnih sredstev.<sup>23</sup>

Najpomembnejša novost, tako z vidika teme moje magistrske naloge kot tudi celotnega zakona, pa je posebno sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte, zajeto v novem zakonu. ZUreP-2 je namreč uzakonil možnost upravnega spora zoper prostorske izvedbene akte kot splošne pravne akte oziroma predpise.

---

<sup>23</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018)

## 6.2 Sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte – zakonska ureditev

Zakon o urejanju prostora v 58. členu določa, da je zoper prostorske izvedbene akte mogoč upravni spor. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov kot splošnih pravnih aktov. Glede na zgoraj opisano prejšnjo zakonsko ureditev in prakso, je takšna ureditev velik korak naprej z vidika posameznika in varovanja njegovih pravic. Do sodnega varstva prihaja zlasti glede DPN in Uredbe o najustreznejši varianti, OPN in OPPN. Iz tega lahko sklepamo, da je zakonodajalec z novim zakonom želel izboljšati sistem sodnega varstva nad prostorskimi akti v skladu s temeljnimi načeli urejanja prostora in omogočiti presojo zakonitosti prostorskih aktov tudi na Upravnem sodišču Republike Slovenije in s tem verjetno tudi nekoliko razbremeniti Ustavno sodišče.<sup>24</sup>

Seveda pa zakon postavi tudi določene omejitve, v okviru katerih je mogoče začeti upravni spor pred Upravnim sodiščem. Že v 2. odstavku 58. člena možnost začetka spora omeji na določeno vsebino prostorskih aktov, in sicer:

» (2) V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov kot splošnih pravnih aktov v delu:

- določitve namenske rabe prostora ali usmeritev za namensko rabo prostora,
- določitve prostorskih izvedbenih pogojev, ki se nanašajo na namembnost posegov v prostor, njihovo lego, velikost in oblikovanje, ali na velikost gradbene parcele, ali
- najustreznejše variante v uredbi o najustreznejši varianti.«

---

<sup>24</sup> Prav tam, str. 28

Poleg tega pa zakon določa tudi, kdo je aktivno legitimiran za sprožitev upravnega spora. Točno določenim osebam zakon podeljuje aktivno legitimacijo. To določa v 3. odstavku 58. člena, ki se glasi:

» (3) Tožbo v upravnem sporu po tem členu lahko vloži:

- oseba, ki vlaga tožbo zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če izpodbijani prostorski izvedbeni akt določa pravni temelj za določitev njenih pravic ali obveznosti in če oseba izkaže, da ima izpodbijani prostorski akt v tem delu zanjo bistvene posledice;
- nevladna organizacija, ki ima aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, če vlaga tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnega interesa iz svojega področja delovanja in če je predhodno aktivno sodelovala v postopku priprave tega prostorskega izvedbenega akta, tako da je podala pripombe ali predloge na razgrnjen akt ali
- državno odvetništvo na zahtevo vlade zaradi varstva javnega interesa.«

Zakon torej v treh alinejah 3. odstavka 58. člena legitimira tri različne skupine oseb, katere imajo možnost vložiti tožbo v upravnem sporu. V prvi alineji je zajeta aktivna legitimacija pravne ali fizične osebe, vendar pa je ta možnost precej omejena na točno določene situacije. V tej določbi so zajete le situacije, ko bo prostorski akt predstavljal pravno podlago za izdajo upravne odločbe in bo vlagatelj tožbe v upravnem sporu izkazal nastanek bistvenih (škodljivih) posledic zaradi izdaje upravne odločbe na podlagi prostorskega izvedbenega akta. Do takšnega primera pride v primeru, če je prostorski akt podlaga za izdajo razlastitvene odločbe. Na drugi strani pa v tej alineji niso zajete situacije, ko prostorski akt ne bo predstavljal podlage za izdajo upravne odločbe, še vseeno pa bi sprejem takšnega prostorskega akta povzročil škodljive posledice za fizično ali pravno osebo. Takšna situacija nastane na primer, ko prostorski akt predstavlja podlago za poseg v prostor, kot je na primer postavitve visokonapetostnega daljnovoda preblizu stanovanjskemu naselju pa tudi posameznim hišam.

V drugi alineji daje zakon aktivno legitimacijo tudi nevladnim organizacijam. Pri le teh zakonska določba ne postavlja tako strogih pogojev kot pri pravnih in fizičnih osebah. Nevladna organizacija, ki ima aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, mora namreč izkazati le, da je predhodno aktivno sodelovala v postopku priprave tega prostorskega

izvedbenega akta, tako da je podala pripombe ali predloge na razgrnjen akt. Takšna ureditev je po mnenju avtorjev Uvodnih pojasnil Zakona o urejanju prostora ustrezna, ker s tem daje pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju prostorskih izvedbenih aktov, kar pa je tudi v skladu z Aarhuško konvencijo.<sup>25</sup> Namen te Konvencije je namreč zagotoviti dostop do informacij, udeležbo javnosti pri odločanju ter dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah.<sup>26</sup>

Zakon v 4. odstavku 58. člena ZUreP-2 določa tudi rok za vložitev tožbe v upravnem sporu. Ta je določen tri mesece od uveljavitve prostorskega izvedbenega akta.

Člen zakona, ki govori o sodnem varstvu zoper prostorske izvedbene akte, vsebuje tudi določbi, ki določata pravila glede zadržanja tekom postopka upravnega spora. Te dve določbi sta še kako pomembni z vidika varstva pravic posameznikov. 5. odstavek 58. člena pravi, da vložena tožba sicer ne zadrži izdaje posamičnega upravnega akta, izdanega na podlagi izpodbijanega dela prostorskega izvedbenega akta, zadrži pa njegovo izvršitev. V naslednjem odstavku pa zakon določa, da sodišče sme do končne odločitve delno zadržati izvajanje izpodbijanega prostorskega izvedbenega akta, če bi zaradi njegovega izvajanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.<sup>27</sup>

Pri vsem tem pa je potrebno tudi poudariti, da kadar gre za prostorski izvedbeni akt, ki ureja posamična razmerja, ostaja nespremenjena možnost vložitev upravnega spora zoper prostorski izvedbeni akt. Takšen akt namreč po svoji pravni naravi ni splošni pravni akt oziroma predpis in ima tako že zagotovljeno sodno varstvo na podlagi Zakona o upravnem sporu (2. odstavek 2. člena).

---

<sup>25</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018), str. 28-29

<sup>26</sup> Svet EU, Sporočila za javnost, Aarhuška konvencija: s sklepom Sveta naj bi okrepili dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah

### 6.3 Posledice odprave ali razveljavitve prostorskega izvedbenega akta

Sodišče lahko v procesu odločanja v upravnem sporu ugotovi nezakonitost prostorskega izvedbenega akta. V tem primeru Upravno sodišče prostorski izvedbeni akt odpravi ali razveljavi in hkrati naloži organu, kateri je odgovoren za njegov sprejem, da v določenem roku vzpostavi novo ureditev.

Ob odpravi in razveljavitvi pa nastanejo seveda tudi pravne posledice. Glede teh zakon napotuje na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja ustavno sodišče. 2. odstavek 45. člena ZUstS namreč pravi, da odprava učinkuje za nazaj (do dneva izdaje odpravljenega prostorskega akta), v naslednjem odstavku 45. člena pa sledi pravilo, da razveljavitev učinkuje za naprej (od naslednjega dne po objavi odločbe upravnega sodišča). Iz tega sledi, da se prostorski izvedbeni akt, ki ga je upravno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, ki so nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno.<sup>28</sup>

Če so posamezniku na podlagi odpravljenega prostorskega izvedbenega akta nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo. Do tega ni upravičen, če je pred tem zavrnil sodelovanje v upravnem sporu, h kateremu je bil pozvan po uradni dolžnosti ali na predlog stranke. Če so posledice nastale s posamičnim aktom, sprejetim na podlagi odpravljenega prostorskega izvedbenega akta, ima upravičeni pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji, in sicer v treh mesecih od javne objave.

Posledice pa lahko posamezniku nastanejo tudi neposredno zaradi prostorskega izvedbenega akta, ki ga je upravno sodišče odpravilo. V tem primeru se odprava posledic zahteva od organa, ki je izdal prostorski izvedbeni akt. Rok za vložitev zahteve je enak kot v prejšnjem primeru.

Seveda pa obstaja tudi možnost, da posledic odpravljenega prostorskega izvedbenega akta ni mogoče odpraviti na omenjena načina. Takrat lahko upravičena oseba, kateri so nastale škodljive posledice, zahteva odškodnino pred sodiščem.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018), str. 29

<sup>29</sup> Prav tam.

## 6.4 Pregled sodne prakse na podlagi nove zakonske ureditve

Pri pregledovanju sodne prakse v zvezi s temo moje magistrske naloge sem naletela na veliko oviro, saj je le te zelo malo. Vendarle gre za dokaj novo ureditev in kot kaže posamezniki ne uveljavljajo pogosto pravice do sodnega varstva, kakršna jim je zagotovljena z novih Zakonom o urejanju prostora, torej v obliki upravnega spora.

Najprej bi izpostavila odločbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z opravilno številko I Up 100/2019, o kateri je sodišče odločilo 04.07.2019. Ta zadeva se nanaša na pojem zadržanja. Le to je sestavni del 58. člena ZUreP-2, kateri ureja možnost upravnega spora zoper prostorske izvedbene akte.

Tožnica je vložila tožbo zoper Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu na podlagi 58. člena ZUreP-2. Predlagala je, da sodišče OPPN v celoti odpravi in razveljavi in da naj sodišče na podlagi sedmega odstavka istega člena do končne odločitve v celoti zadrži izvajanje OPPN. Sodišče prve stopnje je zahtevo za izdajo začasne odredbe zavrnilo. V sklepu je pojasnilo, da je tožnica za vložitev tožbe izkazala pogoja iz prve alineje tretjega odstavka 58. člena ZUreP-2, medtem ko predlog za začasno zadržanje izvajanja OPPN ni utemeljen zaradi nekonkretizirane grozeče škode. Upravno sodišče je namreč omenjeno presojo predlagane začasne odredbe opravilo na podlagi stališča, da je določba sedmega odstavka 58. člena ZUreP-2: »Sodišče sme do končne odločitve delno zadržati izvajanje izpodbijanega prostorskega izvedbenega akta, če bi zaradi njegovega izvajanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice« po vsebini identična z vsebino 32. člena Zakona o upravnem sporu: »Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank«. Sodišče se je odločilo za presojo po 32. členu Zakona o upravnem sporu in se tako pri odločanju oprlo na obširno sodno prakso glede razlage te določbe iz ZUS-1.

Tožnica je zoper omenjeni sklep vložila pritožbo, saj oporeka stališču sodišča prve stopnje o identični vsebini sedmega odstavka 58. člena ZUreP-2 in 32. člena ZUS-1. Navaja, da že iz jezikovne razlage obeh določb izhaja vrsta razlik in da je opredelitev začasne odredbe po ZUreP-2 specialna, saj bi se v nasprotnem primeru ZUreP-2, ki v prvem odstavku 58. člena določa smiselno uporabo ZUS-1, če ta zakon (ZUreP-2) ne določa drugače, tudi v tem delu skliceval na 32. člen ZUS-1. Vrhovnemu sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razveljavi oziroma spremeni tako, da ugotovi predlogu za zadržanje izvajanja OPPN.

Sodišče je v zgoraj opisanem primeru odločilo, da je pritožba utemeljena. V zadevi je sporno, ali je ureditev začasnega zadržanja izvajanja predpisa, to je splošnega pravnega akta, po 58. členu ZUreP-2 identična z ureditvijo začasnega zadržanja izvršitve konkretnega upravnega akta iz 32. člena ZUS-1. ZUreP-2 v 58. členu določa, da je zoper prostorske izvedbene akte mogoč upravni spor, za katerega se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja upravni spor, če ta zakon ne določa drugače (prvi odstavek). Vložena tožba ne zadrži izdaje posamičnega upravnega akta, izdanega na podlagi izpodbijanega dela prostorskega izvedbenega akta, zadrži pa njegovo izvršitev (šesti odstavek). Sodišče sme do končne odločitve delno zadržati izvajanje izpodbijanega prostorskega izvedbenega akta, če bi zaradi njegovega izvajanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice (sedmi odstavek). Iz teh določb izhaja, da vložena tožba po 58. členu ZUreP-2 zadrži izvršitev upravnih aktov, izdanih na podlagi določb predpisa, ki so izpodbijane v upravnem sporu. To za morebiti začete upravne spore zoper navedene konkretne posamične akte pomeni, da v njih do odločitve o tožbi, vloženi na podlagi ZUreP-2, ni potrebe za izdajo začasne odredbe po 32. členu ZUS-1. Namen zadržanja po 58. členu ZUreP-2 torej je, da do izdaje upravnih aktov sploh ne pride. Poleg tega omenjeno zadržanje po ZUreP-2 učinkuje proti vsem, zadržanje izvršitve upravnega akta pa le v konkretnem in posamičnem primeru. Zadržanji po ZUreP-2 in ZUS-1 tako že po naravi stvari zaradi različnega predmeta spora nista identični. Glede na navedeno je utemeljen pritožničin očitok o napačni razlagi sedmega odstavka 58. člena ZUreP-2, kar je vplivalo na odločitev v zadevi.

Iz opisanega primera lahko vidimo, da se nam kaže že prvi problem pri uveljavljanju pravice do upravnega spora zoper prostorske izvedbene akte. Sodišče prve stopnje oziroma upravno sodišče si je napačno razlagalo določbe 58. člena ZUreP-2 in posledično napačno odločilo v tej zadevi, kar pa po mojem mnenju kaže na slabo pripravljenost sodišča na odločanje v takšnih zadevah. Gre namreč po mojem mnenju za razlago osnovnih pojmov, katero bi moralo Upravno sodišče poznati, saj bi sodniki morali biti primerno poučeni o novi zakonski ureditvi, katera za njih prinaša posebnost pri odločanju v sicer že njim dobro znanem upravnem sporu. Nepripravljenost Upravnega sodišča pa se kaže tudi v nadaljevanju sodne odločbe Vrhovnega sodišča, kjer se zaradi nadaljnjega postopka opredeljuje še do nekaterih navedb tožene stranke v odgovoru na pritožbo, ki se nanašajo na pritožničin pravni interes za tožbo v upravnem sporu, saj je od njegovega obstoja odvisno tudi odločanje o predlagani začasni odredbi. Ker je Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi, izpodbijani sklep razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje, da opravi nov postopek, je tako podalo še mnenje glede pravnega interesa, da tako pomaga Upravnemu sodišču pri njegovem ponovnem odločanju. Vrhovno sodišče tako pojasni, da je pritožnica aktivno legitimirana oziroma da ima pravni interes za izpodbijanje



celotnega OPPN in to tudi utemelji z razlago vsebine 58. člena ZUreP-2. Tako se ponovno pokaže nerazumevanje nove ureditve s strani Upravnega sodišča.<sup>30</sup>

V naslednji zadevi, katero bom opisala v nadaljevanju, je Vrhovno sodišče prav tako odločalo o pritožbi zoper odločbo Upravnega sodišča, katero je odločalo v upravnem sporu zoper Novelo Občinskega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju OPN MOL ID). Sodišče prve stopnje je v tej zadevi uvodoma ugotovilo, da se navedeni s strani tožnika izpodbijani del Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana nanaša na spremembo 2. točke prvega odstavka 12. člena OPN MOL ID. Presodilo je, da se navedena določba 2. točke prvega odstavka 12. člena OPN MOL ID ni spremenila šele z Novelo OPN MOL ID, ampak je z enakim besedilom veljala že pred tem. To po stališču sodišča prve stopnje pomeni, da je tožba v tem delu glede na določbo četrtega odstavka 58. člena ZUreP-2 prepozna, saj je bila vložena po preteku trimesečnega roka. Sodišče namreč glede na zgornje trditve ni upoštevalo datuma začetka veljavnosti Novele OPN MOL ID.

Zoper navedeno odločitev sodišča so tožniki vložili pritožbo. Poudarjajo, da je sodišče prve stopnje pri presoji dopustnosti tožbe zmotno ugotovilo dejansko stanje in nepravilno uporabilo 58. člen ZUreP-2. Pritožniki se sicer strinjajo z ugotovitvijo sodišča prve stopnje, da se besedilo 2. točke prvega odstavka 12. člena OPN MOL ID ni spremenilo, vendar pa opozarjajo, da je tožena stranka vsebinsko obravnavala pobude in pripombe k celotnemu besedilu navedenega 12. člena OPN MOL ID, zato bi Upravno sodišče moralo upoštevati datum začetka veljavnosti Novele.

Navedeno, po presoji Vrhovnega sodišča pomeni, da so spremembe, ki jih je odredila obravnavana Novela OPN MOL ID, z dnem njene uveljavitve začele veljati kot del (z novelo) spremenjenega osnovnega predpisa (OPN MOL ID). Zato je logično, da je celotno besedilo 12. člena OPN MOL ID, ne glede na to, kakšna je bila njegova prejšnja vsebina, začelo veljati z dnem začetka veljavnosti Novele OPN MOL ID, in sicer 4. 7. 2018. Nasprotno stališče bi bilo z vidika načela pravne države (2. člen Ustave RS) neprimerno in nedopustno, saj bi bilo v nasprotju z zahtevo po jasnosti in določnosti predpisov in bi, kljub uporabi nomotehničnega spreminjanja obstoječega predpisa, kakršno je bilo v obravnavani zadevi, neupravičeno terjalo poznavanje prejšnjih, čeprav neveljavnih predpisov. Iz te ugotovitve sledi, da je bila tožba vložena pravočasno in zato odločitev sodišča prve stopnje o

---

<sup>30</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 100/2019 z dne 04.07.2019

zavrženju tožbe zaradi zamujenega roka ni bila pravilna, zaradi česar je podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu.<sup>31</sup>

V drugi točki je Vrhovno sodišče ocenilo odločitev Upravnega sodišča glede izdaje začasne odredbe, saj je sodišče v upravnem sporu na podlagi 32. člena ZUS-1 ter šestega odstavka 58. člena ZUreP-2 zavrnilo zahtevo za izdajo začasne odredbe. Upravno sodišče na podlagi drugega odstavka 32. člena ZUS-1 na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo tega akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda. Po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 pa lahko tožnik iz razlogov iz prejšnjega odstavka zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih kot verjetno izkaže za potrebno. Začasna odredba je namenjena le zadržanju izvršitve upravnih aktov, s katerimi je bila konkretna upravna zadeva meritorno rešena in stranki naložena določena obveznost (storitev, dopustitev, opustitev, dejanje). Za začasno urejanje razmerij ali za zadržanje upravnih aktov, ki niso predmet upravnega spora, ki je v teku, pa sodišče v upravnem sporu nima zakonskega pooblastila. Morebitna vzpostavitev takega zakonskega pooblastila bi bila tudi sicer ustavno sporna, saj bi tako pooblastilo lahko posegalo v načelo pravne varnosti (2. člen Ustave) in ustavno varstvo pravnomočno urejenih pravnih razmerij (158. člen Ustave). V obravnavni zadevi pritožniki ne predlagajo zadržanja izvajanja izpodbijanega prostorskega izvedbenega akta niti začasne ureditve stanja glede na sporno pravno razmerje. Zahtevajo namreč, naj se do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu prekine odločanje v upravnih postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja na območju enot urejanja prostora, kar po presoji Vrhovnega sodišča ni vprašanje, ki bi se lahko urejalo z uporabo 32. člena ZUS-1, saj ne predstavlja zadržanja izvajanja izpodbijanega prostorskega izvedbenega akta ali začasne ureditve stanja glede na predmet spora. To pomeni, da že temeljna procesna predpostavka za začasno odredbo ni podana, zaradi česar bi moralo sodišče prve stopnje pritožnikovo zahtevo ob smiselni uporabi prvega odstavka 36. člena ZUS-1 zavreči in ne vsebinsko presoјati, ali je izpolnjen zakonsko določen pogoj težko popravljive škode. Glede na navedeno so bili pritožniki deležni sodnega varstva v upravnem sporu na podlagi obravnavane zahteve za izdajo začasne odredbe, o kateri sodišče prve stopnje vsebinsko ne bi smelo odločati. Ker so se zoper izpodbijani sklep pritožili samo pritožniki, ga Vrhovno sodišče glede na navedeno ni razveljavilo in ni zavrglo njihove zahteve za izdajo začasne odredbe, saj bi s tem kršilo prepoved poslabšanja položaja posameznega pritožnika.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 210/2018 z dne 13.03.2019

<sup>32</sup> Prav tam.

Tudi v tej odločbi Vrhovnega sodišča tako zasledimo odločanje o začasnem zadržanju. Tukaj sicer gre za drugačno situacijo kot v prvem primeru. Tožnik namreč niti ni podal temeljne procesne predpostavke za odločanje, zaradi česar Upravno sodišče sploh ne bi smelo vsebinsko odločati, ampak zadevo zavreči. Še vseeno pa bi se ob tem navezala na prvi primer, ki je bil sicer s strani Vrhovnega sodišča časovno odločen za našim drugim primerom, tako da Upravnemu sodišču takšno mnenje še ni bilo znano. Upravno sodišče je namreč tudi v drugem primeru odločalo po 32. členu ZUS-1 in ga torej enačilo z 58. členom ZUreP-2. Takšno ravnanje po, sicer kasnejšem, mnenju Vrhovnega sodišča ni pravilno. Za začete upravne spore zoper navedene konkretne posamične akte namreč velja, da v njih do odločitve o tožbi, vloženi na podlagi ZUreP-2, ni potrebe za izdajo začasne odredbe po 32. členu ZUS-1, ampak mora sodišče zadevo presoјati z vidika ZUreP-2. Iz tega lahko sklepamo, da bi v primeru, da bi tožnik izpolnil procesne predpostavke, Upravno sodišče kljub temu odločalo na podlagi napačne zakonske podlage. Očitno je eden od večjih problemov Upravnega sodišča pomanjkljivo poznavanje ZUreP-2.

## **6.5 Problematika in vprašanja, ki se odpirajo v zvezi z novo zakonsko ureditvijo**

V članku Janeza Tekavca, z naslovom Sodno varstvo zoper prostorske, akte so zajeta nekatera odpra vprašanja, katera so se mu zdela problematična v zvezi z novo ureditvijo sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte.

Prvi problem, ki se odpira pri tej ureditvi, je vloga tretjih oseb v prostorskih upravnih sporih. Zakonodajalec namreč ni uredil vloge tretjih, ko gre za upravni spor zoper prostorske izvedbene akte. V sodnem postopku v primeru, ko je tožnik pravna ali fizična oseba, sodelujeta le lastnik zemljišča, kateri se ne strinja z novo ureditvijo, občina in nihče drug, kar pa ni skladno z namenom celotnega postopka priprave prostorskega akta. Ta je namreč namenjen prav temu, da bi se uskladili različni interesi v prostoru. Pričakovati bi bilo, da so poleg omenjenih strank v postopku stranke vsaj še lastniki sosednjih zemljišč, saj lahko nanje bistveno vpliva sodna odločitev o namenski rabi sosednjega zemljišča. Poleg njih pa so tu tudi nosilci urejanja prostora. Skoraj nujno bi bilo, da so tudi oni stranke postopka, saj ti v postopku priprave prostorskega akta podajajo obvezna izhodišča za njegovo pripravo in na koncu potrdijo predlog prostorskega akta pred njegovim sprejemom. Iz tega lahko sklepamo, da bi bilo potrebno, da tudi nosilci urejanja prostora aktivno sodelujejo v sporih, ki izhajajo iz prostorskega akta, še posebej, če sporna ureditev izhaja iz njihovih zahtev.

Če si zamislimo nek primer, ko bo upravno sodišče ugotovilo nepravilnost prostorskega izvedbenega akta in ugodilo tožbi tožnika, bo posledično občini naložilo, da naj nepravilnost odpravi. Zakonodajalec je pri tem izrecno določil, da sodišče organu, odgovornemu za sprejem prostorskega akta, naloži, da v določenem roku vzpostavi novo ureditev. Tukaj pa se pojavi problem, saj nezakonitost morda ne izhaja iz ravnanja občine, ki je sprejela prostorski akt, pač pa iz zahtev katerega izmed nosilcev urejanja prostora. Po zakonu nosilci sicer dajejo le mnenja, vendar jih mora občina obvezno upoštevati. Tako lahko pride do primera, ko bo sodišče ugotovilo, da je bilo neko območje nepravilno spremenjeno iz območja stanovanjske gradnje v območje kmetijskih zemljišč. Ta sprememba pa ni posledica volje občine ampak nosilca urejanja prostora, nezakonitost prostorskega izvedbenega akta pa mora sanirati občina kot organ, ki je sprejel ta akt. Občina je torej dolžna izpeljati postopek sprejema nove ureditve, ki ji jo je naložilo upravno sodišče. Pomembno je tudi to, da je pri tem dolžna ravnati po postopku, ki je določen za sprejem prostorskega akta, saj zakon v takšnih primerih ne predvideva drugačnega postopka. Del postopka za sprejem prostorskega akta pa je tudi obvezno pozitivno mnenje nosilcev urejanja prostora, saj brez njega prostorskega akta ne sme

sprejeti, kljub temu da je to zahteva sodišča, ki jo je podalo s sodbo. Glede na to, da izhaja nezakonnost v našem primeru iz mnenja nosilcev urejanja prostora, po vsej verjetnosti tega mnenja ne bodo spremenili. Poleg tega pa se sodba nanaša samo na občino kot toženo stranko, zato je takšen položaj praktično pravno nerešljiv. Edina možnost, ki se kaže kot možnost za morebitno omilitev situacije, je ta, da se pozove nosilca urejanja prostora, da vstopi v postopek upravnega spora glede zakonitosti prostorskega izvedbenega akta, vendar to dejansko ni dovolj.

Iz tega lahko izhajamo, da bi nova zakonska ureditev morala uvesti tudi pravno sredstvo zoper mnenja nosilcev urejanja prostora, saj so le ta za občino obvezna in se jim mora podrediti ob sprejemanju prostorskih aktov pa če tudi le ta niso zakonita. Občina se brez takšnega pravnega sredstva v primeru, da nosilec urejanja zakona vztraja pri svojem mnenju, namreč znajde v začaranem krogu in sodba upravnega sodišča se dejansko ne more uresničiti.<sup>33</sup>

Pri preozkih opredelitvah zakonskih določb 58. Člena ZUreP-2 pa bi izpostavila še določbo, kjer zakon določa, kdaj lahko fizična ali pravna oseba vložiti tožbo za upravni spor. Ta se nahaja v 3. odstavku 58. Člena in se glasi: »oseba, ki vloga tožbo zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če izpodbijani prostorski izvedbeni akt določa pravni temelj za določitev njenih pravic ali obveznosti in če oseba izkaže, da ima izpodbijani prostorski akt v tem delu zanj bistvene posledice«. V tej določbi so zajete le situacije, ko bo prostorski akt predstavljal pravno podlago za izdajo upravne odločbe in bo vlagatelj tožbe v upravnem sporu izkazal nastanek bistvenih (škodljivih) posledic zaradi izdaje upravne odločbe na podlagi prostorskega izvedbenega akta. Na drugi strani pa v tej alineji niso zajete situacije, ko prostorski akt ne bo predstavljal podlage za izdajo upravne odločbe, še vseeno pa bi sprejem takšnega prostorskega akta povzročil škodljive posledice za fizično ali pravno osebo. Takšna situacija nastane na primer, ko prostorski akt predstavlja podlago za poseg v prostor, kot je na primer postavitve visokonapetostnega daljnovoda preblizu stanovanjskemu naselju.<sup>34</sup> S takšnim omejevanjem zakonodajalec izloči veliko število potencialnih tožnikov v upravnem sporu zoper prostorski izvedbeni akt, kar pa se ne zdi sprejemljivo. Tudi prostorski akt, kateri ne predstavlja podlage za izdajo upravne odločbe pri posamezniku lahko povzroči škodljive posledice pa mu zakon ne omogoča sodnega varstva in mu tako ne zagotavlja enako pravic kot tistemu posamezniku, pri katerem prostorski akt bo predstavljal pravno podlago za izdajo

---

<sup>33</sup> J. Tekavec, Sodno varstvo zoper prostorske akte, v: Pravna praksa (2019), št. 9/10, str. 11, 12

<sup>34</sup> G. Ljubič, S. Pličanič, B. Škraba, in dr., Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) (2018), str. 29

upravne odločbe. V tej zakonski določbi zakon torej dela razlike med posamezniki, kljub temu da bodo vsi trpeli škodljive posledice.

Naslednji problem, katerega avtor članka izpostavi, je ta, da urejanje prostora ni določeno na zakonski ravni. Drugi odstavek 58. člena ZUreP-2 določa, da sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov. Ko izhajamo iz te določbe, pridemo hitro do problema. Z nekaj redkimi izjemami (varstvo na območju Triglavskega narodnega parka) namreč večina zahtev, ki se nanašajo na urejanje prostora, ni določenih na zakonski ravni. Te so namreč običajno urejene na ravni podzakonskih predpisov in včasih zgolj na ravni mnenj posameznikov. Na primer še posebej občutljiva območja so območja voda, narave in okolja, za katera pa so vse omejitve določene s podzakonskimi predpisi. Zakon o varstvu okolja<sup>35</sup> namreč vsebuje le temeljna načela in določa postopke, ne določa pa tistega, kar je bistvenega pomena, in sicer na katerih območjih je kaj dovoljeno ali prepovedano in pod kakšnimi pogoji je dovoljeno oziroma prepovedano. Tudi ZUreP-2 nima vsebinsko opredeljenih kriterijev za presojo zakonitosti, saj je bila ta materija prepuščena uredbam Vlade, zelo velikokrat tudi podzakonskim predpisom nižjega ranga in celo le mnenjem posameznih uradnikov. Iz tega lahko izpeljemo, da na zakonski ravni urejanje prostora z vsebinske plati ni urejeno, kar pomeni, da presoja zakonitosti v upravnem sporu, sproženem zoper prostorski izvedbeni akt, dejansko ni mogoča. V povezavi z drugim odstavkom 58. člena ZUreP-2 pa lahko ugotovimo, da presoja skladnosti s podzakonskimi akti ni dovoljena, saj sodišču narekuje zgolj presojo zakonitosti.

Zaradi vsega zgoraj opisanega lahko rečemo, da je upravno sodišče tako postavljeno pred nemogočo nalogo. Presoditi mora namreč, ali je nek prostorski akt zakonit ali ne, čeprav v zakonih ne najdemo vsebinske ureditve, ki bi določala, ali je nekaj na nekem območju dovoljeno ali ne, prav tako pa zakoni ne vsebujejo kriterijev za določitev tega. V končni fazi bo to verjetno vodilo k temi, da bo predmet presoje izključno le postopek sprejema prostorskega akta, in ne njegova vsebina.<sup>36</sup>

Še zadnja stvar, katero Tekavec izpostavlja, pa je nepripravljenost Upravnega sodišča RS na to vrsto upravnih sporov, ki jo je uvedel ZUreP-2. Dejstva, ki kažejo na nepripravljenost upravnega sodišča, so v samem začetku spora v načinu odgovarjanja sodišča na spor. Upravno

---

<sup>35</sup> Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE)

<sup>36</sup> J. Tekavec, Sodno varstvo zoper prostorske akte, v: Pravna praksa (2019), št. 9/10, str. 11, 12

sodišče spore vroča v odgovor občinam s pozivom, da naj nanj odgovorijo v kratkem roku, kar je glede na samo naravo prostorskih izvedbenih aktov zelo težko. Kar pa je še bolj problematično, pa je uporaba splošnega poziva, katerega sicer uporablja sodišče v upravnih sporih. V njem je namreč navedeno, da naj občina predloži odločbo, s katero je bil postopek končan, in celoten spis. V postopku sprejema OPN oziroma OPPN odločbe sploh ni, saj gre za splošni pravni akt, in ne za odločanje o posamezni pravici ali obveznosti, glede katere pa bi bila izdana odločba. Problematična pa je tudi zahteva o predložitvi spisa. Spis postopka za sprejem OPN oziroma OPPN običajno obsega nekaj tisoč strani gradiva, ki se je pripravljalo več let. Takšen poziv je sicer glede na Zakon o upravnem sporu razumljiv, saj le ta ne določa posebnih pravil glede obsega spisa, katerega je potrebno predložiti sodišču. Vendar je tu potrebno upoštevati tudi ZUreP-2, kateri v 53. členu zahteva, da se gradiva pripravljajo in vročajo preko prostorskega informacijskega sistema. Seveda bi bilo najbolj smiselno, da tudi sodni postopek poteka z uporabo tega sistema, kar pa bi pomenilo potrebo po ustrezni opremi na sodišču in tudi po usposabljanju kadra za pregledovanje tovrstne dokumentacije. Upravno sodišče bi za takšno vzpostavitev delovanja, katera bi dolgoročno zagotovo olajšala presojanje v tovrstnih upravnih sporih, zagotovo potrebovalo več časa, kot pa ga je imelo na voljo med uveljavitvijo in uporabo novega zakona.

Poleg pripravljenosti sodišča pa se postavlja tudi vprašanje, ali je Upravno sodišče sploh primeren organ za presojo zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov. Ustavno sodišče je namreč v odločbi Up-807/13 izoblikovalo doktrino, da sodišče odloča zgolj po ustavi in zakonih, na podzakonske predpise pa sicer ni vezano, tako da lahko tudi samo presodi, ali so podzakonski predpisi zakoniti ali ne. V primeru da ugotovi neskladje z ustavo ali zakoni, sodišče takšnega podzakonskega ni dolžno uporabiti. Poleg tega pa s tem Ustava sodniku daje pooblastilo, da pri odločanju o pravicah in obveznostih izloči nezakonite ali protiustavne podzakonske predpise (*exceptio illegalis*). Potrebno pa je poudariti, da je bila do sedaj *exceptio illegalis* omejena zgolj na konkretne spore in je imela učinek le za stranke spora, medtem ko ima presoja zakonitosti prostorskih aktov učinek *erga omnes*.

Neprimerne pa so tudi posledice, ki sledijo uspehu s tožbo v takšnem postopku. Za primer lahko vzamemo, da Upravno sodišče ugotovi nezakonitost prostorskega izvedbenega akta, ga v tem delu odpravi ali razveljavi. Poleg tega pa tudi naloži organu, odgovornemu za sprejem akta, da mora vzpostaviti novo ureditev in mu hkrati tudi določi rok, do kdaj mora to storiti. Do vzpostavitve nove ureditve pa Upravno sodišče določi uporabo prej veljavnega prostorskega akta ali uporabo postopkov lokacijske preveritve za posamezne posege v prostor. Na praktičnem primer si oglejmo, do kakšne situacije lahko pride: zaradi kršitev postopka bo določen prostorski izvedbeni akt deloma odpravljen ali razveljavljen, vzpostavljeno stanje na

posamezni parceli pa bo nedopustno. Občina v praksi lahko z novim prostorskim aktom spremeni dotedanjo namensko rabo industrijske cone v stanovanjsko gradnjo. Lastnik le ene od teh parcel vložiti upravni spor. Če sodišče ugotovi nezakonitost, bo moralo odpraviti prostorski akt v delu, ki se nanaša na to parcelo. S tem bo določilo, da se sredi novega stanovanjskega območja vzpostavi staro namensko rabo, in sicer industrijsko namensko rabo. Zakonodajalec po vsej verjetnosti ni želel takšnega učinka nove ureditve, vendar je z omejitvami pri možnih pravnih posledicah uspeha s tožbo dosegel prav to.<sup>37</sup>

Glede na to, da nova zakonska ureditev posamezniku omogoča veliko lažjo pot do sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte, je na mestu tudi vprašanje, od katerega trenutka dalje velja nova ureditev. Jasno je sicer določen datum sprejetja in začetka uporabe ZUreP-2, vendar pa je smiselno vprašanje, ali se lahko upravni spor sproži tudi zoper prostorske akte, ki so bili sprejeti pred 1.6.2018 (datum začetka uporabe zakona). Na to odgovarja Ministrstvo za okolje in prostor v svoji zbirki odgovorov na najbolj pogosta vprašanja. In sicer se odgovor ministrstva glasi, da velja pravilo, da je možna sprožitev upravnega spora zoper prostorske izvedbene akte, ki so bili uveljavljeni pred začetkom uporabe ZUreP-2, če za njih s 1.6.2018 še ni potekel trimesečni rok za sprožitev upravnega spora. Posebna prehodna določba za začetek uporabe sodnega varstva namreč ne obstaja, prav tako pa določbe 58. člena ZUreP-2 niso zamejene zgolj na nove prostorske izvedbene akte.<sup>38</sup> Na to vprašanje pa odgovarja tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v že zgoraj obravnavani zadevi U-I-6/17-21, ko je Ustavno sodišče podalo oceno ustavnosti Zakona o upravnem sporu in Zakona o prostorskem načrtovanju ravno v zvezi z zagotavljanjem sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte. Ustavno sodišče na predlagateljevo zahtevo za sodno varstvo po 58. členu ZUreP-2 odgovarja z naslednjim argumentom. ZPNačrt je sicer med postopkom pred Ustavnim sodiščem z uveljavitvijo ZUreP-2 prenehal veljati, vendar pa te določbe v upravnem sporu, iz katerega izvira zahteva predlagatelja, ni mogoče uporabiti, saj se predvideno sodno varstvo po ZUreP-2 nanaša na prostorske akte, ki jih ureja ZUreP-2, medtem ko sodnega varstva na podlagi že vloženih tožb zoper prostorske akte, izdane na podlagi ZPNačrt, ZUreP-2 ne zagotavlja. Vrhovno sodišče bo zato moralo v pritožbenem postopku, iz katerega izvira zahteva, odločiti na podlagi izpodbijane ureditve pred uveljavitvijo ZUreP-2.<sup>39</sup> Obravnavana problematika začetka uporabe ZUreP-2 nam kaže neusklajenost Ministrstva za okolje in prostor in Ustavnega sodišča. Sama se strinjam z mnenjem Ustavnega sodišča, saj se mi zdi mnenje

---

<sup>37</sup> Prav tam.

<sup>38</sup> Ministrstvo za okolje in prostor, ZUreP-2 POGOSTA VPRAŠANJA IN ODGOVORI, str. 3-4

<sup>39</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-6/17-21 z dne 20. 6. 2019, 16. točka odločbe



ministrstva zelo ohlapno in brez točnih argumentov, zakaj je sploh podalo takšno mnenje. Pri tem pa se moramo zavedati, da laični posameznik ne bo pregledoval sodne prakse slovenskih sodišč ampak bo po vsej verjetnosti zanesel na mnenje ministrstva in bo tako začel postopek, za katerega sploh ni upravičen. V času pisanja moje magistrske naloge to vprašanje sicer ni več sporno, saj je obdobje, ko bi bile še možne nejasnosti, že poteklo, vendar pa se mi še vseeno zdi nesprejemljivo, da se mnenja teh dveh organov niso uskladila.

## 7. ZAKLJUČEK

Nova zakonska ureditev je na področju sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte prinesla zelo veliko spremembo. Na eni strani za posameznike, ki so upravičeni sprožiti sodni postopek, kot tudi za sodišča, katera morajo odločati v takšnih primerih, in nazadnje tudi za občine, katere bodo morale v primeru nezakonnosti sprejetih aktov primerno ukrepati. Gre torej za korenito spremembo v sistemu.

Potrebno se ja zavedati, da je področje urejanja prostora skozi leta dobivalo toliko različnih zakonskih ureditev, da se zdi, kot da prehodno obdobje med uvajanjem novih zakonov traja že vse od vzpostavitve samostojne države.<sup>40</sup> Zato so vseskozi prisotne nejasnosti, katere vplivajo na celoten sistem urejanja prostora. Morda je tudi to eden od razlogov, da področje urejanja zakona tudi z novo ureditvijo odpira še vedno veliko vprašanj in nejasnosti, katere pa bo za učinkovito varovanje pravic posameznikov potrebno odpraviti oziroma rešiti.

Povsem pravilno se mi zdi, da je zakonodajalec uvedel možnost sprožitve upravnega spora za presojo zakonitosti prostorskih izvedbenih aktov. S tem je posamezniku, kateremu je bila s sprejetjem prostorskega izvedbenega akta povzročena škoda, omogočil več pravic, kot jih je imel v prejšnji zakonski ureditvi. Ta je namreč omogočala sodno varstvo zgolj z ustavno pobudo, za vložitev katere pa so bili pogoji zelo visoki in jih je bilo praktično nemogoče izpolniti. Pomanjkljivost stare zakonske ureditve je zakonodajalca usmerila v iskanje novih rešitev na tem področju in z uvedbo novega zakona ZUreP-2 je tako z možnostjo upravnega spora posamezniku zagotovil sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte.

Kljub na videz dobri rešitvi zakonodajalca pa so se pojavile nekatere polemike, na katere sem naletela tekom pisanja te magistrske naloge. Pri pregledovanju sodne prakse sem opazila, da kljub temu, da je sodne prakse iz nove zakonske ureditve zelo malo, Upravno sodišče pri svojih odločitvah po moji oceni dela napake, katere kažejo na slabo pripravljenost sodišča oziroma strokovno podkovanost sodnic in sodnikov. Zgoraj sem obravnavala dva primera, v katerih je Vrhovno sodišče presojala pravilnost odločitve Upravnega sodišča v upravnem sporu zoper prostorski izvedbeni akt in pri tem odločilo, da je bila odločitev Upravnega sodišča napačna. V obeh zadevah je šlo za napačno razlaganje vsebine 58. člena ZUreP-2. Gre namreč za postopek s specifično ureditvijo, v katerem se presoja zakonitost aktov, ki sicer niso tipični za presojanje v upravnem sporu, kar zahteva posebno usposobljenost sodstva.

---

<sup>40</sup> L. Ivanič, Temeljna izhodišča, cilji in načela nove prostorske in gradbene zakonodaje, v: Podjetje in delo (2016), št. 6-7, str. 1283

Ravno zaradi tega menim, da bi moralo biti sodnikom zagotovljeno daljše časovno obdobje za pripravo na uporabo novega zakona.

Sprva se mi je zdela nova zakonska ureditev opisane problematike odlična rešitev, saj je posamezniku olajšala pot do sodnega varstva v primeru, ko bi mu nastale škodljive posledice zaradi sprejetega prostorskega izvedbenega akta. S pregledovanjem sodne prakse in tudi mnenj strokovnjakov pa se je moje mnenje nekoliko spremenilo. Zakonodajalec je namreč uvedel novo rešitev na tem področju, pri tem pa slabo predvidel posledice, katere bo prinesla. Na takšno spremembo je namreč potrebno dodobra pripraviti vse organe, ki bodo sodelovali, saj kot že omenjeno, tu niso vključena zgolj sodišča. Veliko vlogo imajo tudi občine, katere bodo morale odpraviti nezakolitost, ki jo bodo ugotovila sodišča. Ob tem pa lahko nastane problem. Obstaja namreč možnost, da nezakolitost morda ne izhaja iz ravnanja občine pač pa iz zahtev katerega izmed nosilcev urejanja prostora. Za ta primer pa zakonodajalec ponovno ni predvidel ustreznega ukrepa.

Sama menim, da je zakonodajalec slabo predvidel, kako bo nova zakonska ureditev delovala v praksi. To se kaže v tem, da ni predvidel vseh možnosti, katere utegnejo nastati ob odločitvah sodišča glede nezakolitosti prostorskih izvedbenih aktov, in jih tako ni zakonsko uredil. Poleg tega pa si tudi ni zamislil praktičnih primerov, kakršni so navedeni tekom magistrske naloge, kjer se lepo vidi, da so nekateri možni primeri dejansko nemogoče rešljivi. Ne smemo pa pozabiti, da k tem pomanjkljivostim po vsej verjetnosti prispeva tudi stalno spreminjanje zakonodaje, kar povzroča konstantno nejasnost in nedorečenost ureditve, posledično pa tudi nerazumevanje celotnega področja urejanja prostora. Potrebne bi bile bolj celovite rešitve, za kar pa je potreben čas.

Glede na to, da je od začetka uporabe ZUreP-2, kateri je uvedel možnost upravnega spora kot obliko sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte, preteklo že skoraj 2 leti časa, ugotavljam, da je izdanih zelo malo sodnih odločb iz tega naslova. Ob tem se sprašujem, ali je res pravilno stališča Janeza Tekavca, ki meni, da bodo presojo zakonitosti zahtevali predvsem tisti lastniki zemljišč, ki si obetajo velik zaslužek od ene ali druge namenske rabe svojih zemljišč. V tem primeru namreč namen te zakonske ureditve ni dosežen, saj naj bi posameznikom omogočal večje možnosti, da uveljavljajo svoje pravice. Še eden od ciljev te uvedene novosti pa je razbremenitev Ustavnega sodišča. Tudi ta cilj pa morda ne bo dosežen, saj bodo za tovrstne spore verjetno uporabljena vsa pravna sredstva, sploh v primeru, ko jih

bodo sprožili posamezniki, za katere je od namembnosti njihove nepremičnine odvisen njihov zaslužek.

## 8. VIRI IN LITERATURA

### KNJIGE IN ČLANKI:

Butara, Jernej: Analiza nove prostorske zakonodaje, Ljubljana, 2019.

Čebulj, Janez: Zahteva in pobuda za začetek ustavnosodne presoje (kako naprej?), v: Dnevi slovenskih pravnikov 2008 od 16. do 18. oktobra, Portorož, 2008, str. 1479 – 1481.

Černe, Tomaž: Bistvene novosti Zakona o urejanju prostora, Zbornik velikega kongresa javnega naročanja, št.5, 2018, str. 33.

Ivanič, Luka: Temeljna izhodišča, cilji in načela nove prostorske in gradbene zakonodaje, v: Podjetje in delo, št. 6-7, 2016, str. 1283-1293.

Ljubič, Gordana, Pličanič, Senko, Škraba, Barbara, Tekavc, Janez, Štritof-Brus, Mojca, Rutar, Sandi, Ristanović, Sonja, Velkoverh, Aleksandra: Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana, 2018.

Steinman Vrabič, Tina: Trije prostorsko-gradbeni zakoni, v: Pravna praksa, 2019, št. 20, str. 32-33.

Štritof-Brus, Mojca: Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2); Gradbeni zakon (GZ); Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) / razširjena uvodna pojasnila, GV založba, Ljubljana, 2019.

Tekavc, Janez: Sodno varstvo zoper prostorske akte, v: Pravna praksa, 2019, št. 9/10, str. 11-12.

Zobec, Jan: Pravni interes kot procesna predpostavka, v: Podjetje in delo, 2012, št. 6-7, str. 1089.

### SPLETNI VIRI:

Ministrstvo za okolje in prostor, ZUreP-2 POGOSTA VPRAŠANJA IN ODGOVORI, dostopno na URL: [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Graditev/odgovori\\_na\\_vprasanja\\_zur\\_ep.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Graditev/odgovori_na_vprasanja_zur_ep.pdf) (02.03.2020)

Svet EU, Sporočila za javnost, Aarhuska konvencija: s sklepom Sveta naj bi okrepili dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, dostopno na URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2018/06/18/aarhus-convention-council-decision-strengthens-access-to-justice-in-environmental-matters/> (27.02.2020)

Ustavno sodišče Republike Slovenije; Pobude in ustavne pritožbe, dostopno na URL: <https://www.us-rs.si/vloge/pobude-in-ustavne-pritozbe/> (15.02.2020)

## SODNE ODLOČBE:

Ustavno sodišče RS, U-I-6/17-21 z dne 20.06.2019.

Vrhovno sodišče RS, I Up 100/2019 z dne 04.07.2019.

Vrhovno sodišče RS, I Up 210/2018 z dne 13.03.2019.

## PRAVNI VIRI:

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2.

Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

Zakon o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE.

Zakon o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. in 109/12 – ZUstS.

Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2.

Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.