



Številka: U-I-22/15-31

Datum: 27. 3. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Občine Dol pri Ljubljani, ki jo zastopa župan mag. Janez Tekavc, na seji 27. marca 2019

odločilo:

1. Člen 96, šesti odstavek 97. člena ter prvi in drugi odstavek 175. člena Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 76/17) niso v neskladju z Ustavo.

2. Uredba o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in o pogojih gradnje objektov na teh območjih (Uradni list RS, št. 36/04, 103/06 in 92/14) ni v neskladju z Ustavo.

3. Zahteva za oceno ustavnosti 135. in 136. člena Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 60/11 in 74/15) in 176. člena Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 76/17) ter ustavnosti in zakonitosti Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta (Uradni list RS, št. 92/12 in 46/15) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagateljica vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 60/11 in 74/15 – v nadaljevanju ZVISJV) ter zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in o pogojih gradnje objektov na teh območjih (v nadaljevanju Uredba o omejeni rabi prostora) in Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta (v nadaljevanju Uredba o višini

nadomestila). Predlaga ugotovitev protiustavnosti 135. in 136. člena ZVISJV, odpravo obeh uredb ter določitev začasnega režima plačevanja nadomestila in njegove višine.

2. Na območju predlagateljice stojita dva jedrska objekta, in sicer Raziskovalni reaktor TRIGA Mark II in Centralno skladišče radioaktivnih odpadkov, ki sta predmet urejanja po ZVISJV in obeh uredbah. Predlagateljica meni, da ZVISJV in uredbi posegajo v njen ustavni položaj in ustavne pravice, saj omejujejo njene izvirne naloge pri sprejemanju prostorskih aktov, načrtovanju prostorskega razvoja, zagotavljanju varstva okolja in upravljanju občinskega premoženja.

3. Predlagateljica izpodbijanim predpisom očita, da v nasprotju s 140. členom Ustave posegajo v razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi na področju prostorskega načrtovanja. Očita, da se poseg v njeno pristojnost ni izvedel z zakonom, ampak s sprejetjem izpodbijanih uredb. Meni še, da bi zakonodajalec pri poseganju v izvirne pristojnosti občin moral upoštevati načelo sorazmernosti in posegati v pravice lokalnih skupnosti v najmanjši možni meri. Predlagateljica državi očita poseg v njeno izvirno pristojnost tudi na področju urejanja prostora, varstva okolja in določanja lokalnih davkov. Ker naj bi nadomestilo za omejeno rabo prostora pomenilo lokalno davščino, katere višino določa država, naj bi bilo to v nasprotju tudi z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLIS).

4. Členoma 135 in 136 ZVISJV predlagateljica očita neskladje s 87. členom Ustave. Meni, da bi zakon moral določati območje omejene rabe prostora in višino nadomestila zaradi posebnega položaja Vlade. Predlagateljica navaja, da ta nastopa kot ustanoviteljica Agencije za radioaktivne odpadke in Inštituta Jožefa Stefana, ki sta zavezanca za plačilo nadomestila, hkrati pa s spornima uredbama določa višino nadomestila, ki bremeni oba subjekta. Izpodbijani določbi naj bi bili v neskladju tudi s 153. členom Ustave, saj naj ne bi določali temeljnih meril za določitev območja omejene rabe in višine nadomestila. Vse to naj bi bilo blanketno prepuščeno uredbama in naj bi Vladi omogočalo arbitrarno odločanje. Predlagateljica izpostavlja drugi odstavek 136. člena ZVISJV, ki naj bi določal zgolj namen nadomestila, ne pa vsebinskih meril, ki bi Vladi zavezovala pri določanju višine nadomestila. Meni, da gre za vsebinsko prazno določbo, ki dopušča Vladi preširoko polje proste presoje pri določanju višine nadomestila.

5. Predlagateljica izpodbijanima uredbama očita tudi, da sta v neskladju s 153. členom Ustave, ker naj bi urejali vsebino, ki bi morala biti urejena v ZVISJV. Prav tako meni, da bi morala biti vsebinska merila za sprejetje uredb določena v ZVISJV. Glede Uredbe o omejeni rabi prostora navaja, da jo je Vlada sprejela samovoljno in brez kakršnihkoli strokovnih, predvsem pa zakonskih meril in podlag. V zvezi z Uredbo o višini nadomestila pa navaja, da je Vlada osnovo za nadomestilo in faktorje za njen izračun določila popolnoma arbitrarno. Predlagateljica zatrjuje, da je višina nadomestila v nesorazmerju z nadomestilom, ki ga za jedrske objekte prejema Občina Krško.

6. ZVISJV naj bi bil v neskladju tudi z 9., 138. in 140. členom Ustave, ker naj ne bi urejal sodelovanja občin pri načrtovanju prostorskih ureditev, povezanih z jedrsko varnostjo, ter pri določanju območij omejene rabe in višine nadomestila (sodelovanja pri sprejemanju izpodbijanih uredb). Predlagateljica meni, da ta pravna praznina pomeni izvotlitev njenih ustavnih pravic in onemogoča uresničevanje lokalne samouprave. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74). Navaja, da bi moral zakon določati pogoje za sodelovanje ter možnost odločilnega vpliva občin na vsebino izpodbijanih uredb. Predlagateljica izpostavlja tretji odstavek 68. člena ZVISJV, po katerem naj bi Vlada samostojno urejala omejeno rabo prostora na območju jedrskih objektov ter občinam onemogočala soodločanje oziroma uveljavljanje odločilnega vpliva pri določanju posegov v prostor in varstvu okolja. Predlagateljica Vladi očita, da je izpodbijani uredbi sprejela, ne da bi se pri tem uskladila s prizadetimi občinami, ki naj bi nasprotovale spremembi višine nadomestil. To naj bi bilo v nasprotju s šestim odstavkom 4. člena MELLs in 6. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04, in št. 11/10, MP, št. 1/10 – v nadaljevanju Aarhuska konvencija).

7. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril, mnenje k izpodbijanim zakonskim določbam oziroma odgovor na navedbe v uredbah je podala Vlada. Meni, da očitki predlagateljice niso utemeljeni. Na očitek o njeni posebni vlogi odgovarja, da je takšen položaj na določenih področjih neizogiben, vendar spornost z vidika ustavnosti in zakonitosti zavrača. Meni, da tak položaj sam po sebi ni ustavnopravno sporen, dokler je ta pravna oseba v enakopravnem položaju z drugimi zavezanci.

8. Vlada zavrača očitke o pomanjkanju vsebinskih zakonskih meril za sprejetje izpodbijanih uredb. Navaja, da so 135., 136. in 137. člen ZVISJV določali pojem območja omejene rabe prostora, upravičence do nadomestila in zavezance za njegovo plačilo. Merila za sprejetje Uredbe o omejeni rabi prostora naj bi določal prvi odstavek 135. člena ZVISJV, ki opredeljuje območje omejene rabe prostora kot območje, na katerem je zaradi ukrepov sevalne in jedrske varnosti posameznega jedrskega objekta raba prostora omejena. Zakonsko pooblastilo za njeno sprejetje naj bi določal tretji odstavek 68. člena ZVISJV. Merila za sprejetje Uredbe o višini nadomestila in namen denarnega nadomestila naj bi določal drugi odstavek 136. člena ZVISJV. Zakonsko pooblastilo za njeno sprejetje pa naj bi izhajalo iz tretjega odstavka 136. člena ZVISJV. Vlada posledično meni, da sta bili obe uredbi sprejeti na podlagi zakonskih pooblastil in v okviru primerno urejenih zakonskih meril. Zavrača tudi očitek o nesorazmerni višini nadomestila v primerjavi z nadomestilom, ki ga prejema Občina Krško, ter očitka, da naj bi imelo to nadomestilo pravno naravo krajevnega davka ter da naj bi šlo za kršitev 9. člena MELLs.

9. Glede sodelovanja prizadetih občin pri sprejemanju izpodbijanih uredb Vlada pojasnjuje, da postopek umeščanja jedrskega objekta v prostor po ZVISJV in drugi veljavni zakonodaji v celoti zagotavlja vse zaveze, ki izhajajo iz 6. člena Aarhuske konvencije in 4. člena MELLs. Jedrski objekt se umešča v prostor z državnim prostorskim

načrtom po Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12 – ZUPUDPP),¹ kar se izvaja skupaj s postopkom celovite presoje vplivov na okolje v skladu z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 38/14, 37/15, 56/15, 102/15 in 30/16 – ZVO-1) ter ZVISJV. Vlada meni, da Aarhuška konvencija ureja razmerje državljanov do oblasti, ne pa ene ravni oblasti (občin) do druge ravni oblasti (države). Pojasnjuje še, da je bila Uredba o omejeni rabi prostora v javni razpravi in je bila poslana Združenju občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, ki nanjo nista imeli pripomb. Tudi Uredba o višini nadomestila je bila v javni obravnavi in je bila poslana predlagateljici neposredno. Ta je nanjo podala pripombe, od katerih je Vlada nekatere upoštevala, druge pa obrazloženo zavrnila.

10. V času odločanja Ustavnega sodišča je bila Uredba o višini nadomestila spremenjena z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta (Uradni list RS, št. 46/15). Prav tako je bil med postopkom dopolnjen 136. člen ZVISJV z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 74/15 – ZVISJV-D). Predlagateljica je zahtevo razširila na obe spremembi, saj naj ne bi odpravili očitane protiustavnosti in nezakonnosti. Vlada je na razširitev odgovorila, da vztraja pri svojih navedbah v mnenju k zahtevi.

11. Mnenje Vlade in njen odgovor na razširitev sta bila poslana predlagateljici, ki nanju ni odgovorila.

12. V času odločanja Ustavnega sodišča je bil sprejet nov Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 76/17 – v nadaljevanju ZVISJV-1). Predlagateljica je zahtevo za oceno ustavnosti razširila tudi nanj. Navaja, da se s sprejetjem tega zakona njen pravni položaj v nobenem pogledu ni spremenil in da ni bila odpravljena nobena od očitanih protiustavnosti. Minimalno naj bi bila spremenjena zgolj ureditev denarnega nadomestila za omejeno rabo prostora. Tako naj bi četrti odstavek 176. člena ZVISJV-1 določil merila za določitev višine nadomestila, vendar naj bi ta uredil zgolj navidezno, saj naj nobeno od meril ne bi bilo vrednostno. Predlagateljica zato vztraja, da gre tudi po novem zakonu za blanketno določbo in da je določanje višine nadomestila še vedno v celoti prepuščeno Vladi.

13. Druga razširitev zahteve je bila poslana v odgovor Državnemu zboru, ki na navedbe ni odgovoril.

¹ Zakon je bil veljaven v času, ko je Vlada podala svoje mnenje na zahtevo predlagatelja. V celoti je prenehal veljati z dnevom uveljavitve Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – ZUreP-2) v skladu s prvim odstavkom 299. člena tega zakona.

B. – I.**Procesne predpostavke in obseg presoje**

14. Zahtevo vlaga župan Občine Dol pri Ljubljani. Navaja, da je njen predstavniški organ, zaradi česar vlaga zahtevo 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).² Župan sicer predstavlja občino, ni pa predstavniški organ občine, saj je to občinski svet (prvi odstavek 33. člena in 29. člen Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS). Na podlagi 91. člena ZLS lahko občina pri Ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. V takem primeru lahko zahtevo vloži župan, ki zastopa občino, če ima za ta postopek pooblastilo v statutu občine. Predlagateljica je v 115. členu Statuta Občine Dol pri Ljubljani (Uradni list RS, št. 3/18 – uradno prečiščeno besedilo) županu podelila takšno pooblastilo. Zato je Ustavno sodišče štelo, da je zahteva vložena po 91. členu ZLS.

15. Predlagateljica je kvalificirana udeleženka postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, saj ima na podlagi navedenih določb ZUstS in ZLS do Ustavnega sodišča privilegirani dostop. Zato se pričakuje, da so njene vloge jasne, popolne in kvalitetno obrazložene.³ To se pričakuje tako pri utemeljitvi procesnih predpostavk kot pri obrazložitvi vsebinskih očitkov protiustavnosti in nezakonitosti prepisov. V skladu s četrto alinejo prvega odstavka 24.b člena ZUstS mora predlagateljica navesti podatke o izpolnjevanju pogojev za vložitev zahteve, določenih z zakonom. Iz tega izhaja dolžnost predlagateljice, da izkaže obstoj procesne predpostavke po 91. členu ZLS.

16. Predlagateljica izpodbija predpise, ki vplivajo na izvajanje ene od njenih izvirnih nalog, in predpise, ki vplivajo na njeno financiranje. Prvi so predpisi oziroma deli predpisov, ki urejajo ukrepe jedrske in sevalne varnosti ter sodoločajo način rabe prostora v okolici jedrskih objektov. Gre za določbe 135. člena ZVISJV, 175. člena ZVISJV-1 in Uredbe o omejeni rabi prostora. Predlagateljica utemeljuje, da posegajo v njeno izvirno nalogo načrtovanja prostorskega razvoja in posegov v prostor, ki je določena v tretji alineji drugega odstavka 21. člena ZLS. Ker morajo občine te predpise spoštovati pri izvajanju navedene izvirne naloge v skladu s 96. členom ZVISJV-1,⁴ bi izpodbijane določbe lahko posegale v njihovo funkcionalno avtonomijo, varovano v prvem odstavku 140. člena

² Ta določa, da lahko predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti vloži zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov države, če se z njimi posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice občine.

³ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), 72. točka obrazložitve.

⁴ Pred uveljavitvijo ZVISJV-1 pa v skladu s 64.a členom ZVISJV.

Ustave. Zato je predlagateljica v tem delu izkazala obstoj procesne predpostavke po 91. členu ZLS.

17. Predlagateljica izpodbija tudi predpise oziroma dele predpisov, ki urejajo nadomestilo zaradi omejene rabe prostora. Gre za 136. člen ZVISJV, 176. člen ZVISJV-1 in Uredbo o višini nadomestila. Dolžnost predlagateljice je, da na ravni procesne predpostavke utemelji in izkaže, zakaj bi ti predpisi lahko posegali v njen ustavni položaj in pravice. Vendar predlagateljica ne poda nobene trditve oziroma ne navede nobenega razloga, s katerim bi to utemeljevala. Zato obstoja procesne predpostavke po 91. členu ZLS ni utemeljila in izkazala ter je Ustavno sodišče zahtevo za oceno ustavnosti 136. člena ZVISJV, 176. člena ZVISJV-1 ter za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o višini nadomestila zavrglo (3. točka izreka).

18. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne predpise. ZVISJV je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati, saj ga je v celoti nadomestil ZVISJV-1.⁵ Tako je prenehal veljati tudi 135. člen ZVISJV. Novi zakon pa je ohranil v veljavi Uredbo o omejeni rabi prostora, za katero je določil, da velja še naprej kot predpis, izdan na podlagi petega odstavka 95. člena ZVISJV-1. Ustavno sodišče je zato v skladu z drugim odstavkom 47. člena ZUstS predlagateljico pozvalo, naj izkaže, da niso bile odpravljene posledice protiustavnosti izpodbijanih določb ZVISJV. Predlagateljica je navedla, da bi v primeru ugotovitve protiustavnosti neveljavnih izpodbijanih določb lahko ponovno uredila višino nadomestila za preteklo obdobje.

19. Iz odgovora predlagateljice izhaja, da v zvezi z oceno ustavnosti neveljavnih zakonskih določb pričakuje izboljšanje svojega ekonomskega položaja. Vendar teh koristi ni določno in konkretno utemeljila. Zato glede na ustaljeno ustavnosodno presojo ni izkazala pravovarstvene potrebe oziroma ni izkazala, da bi ugoditev zahtevi izboljšala njen pravni položaj.⁶ Zlasti pa ni že predhodno izkazala obstoja procesne predpostavke za presojo 136. člena ZVISJV, ki ureja višino nadomestila. Ustavno sodišče je zato tudi zahtevo za oceno ustavnosti 135. člena ZVISJV zavrglo (3. točka izreka).

20. Predlagateljica je zahtevo za oceno ustavnosti razširila tudi na ustrezne določbe ZVISJV-1. Navaja, da ZVISJV-1 ne spreminja njenega pravnega položaja, ker naj ne bi odpravil nobene očitane protiustavnosti. Ustavno sodišče je štelo, da predlagateljica ZVISJV-1 izpodbija iz enakih razlogov kot ZVISJV. Upoštevalo je njene navedbe iz prvotne zahteve in z njihovega vidika presojalo nove zakonske določbe.

21. Glede na obširne navedbe predlagateljice, ki so pogosto neobrazložene in nesistematično oblikovane, ter glede na njen položaj kvalificirane udeleženke postopka je

⁵ Prvi odstavek 188. člena ZVISJV-1.

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15 z dne 10. 11. 2016 (Uradni list RS, št. 76/16, in OdlUS XXI, 29), 29. točka obrazložitve.

Ustavno sodišče obravnavalo zgolj tiste očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni.⁷ Tako je za dovolj jasne in obrazložene štelo naslednje očitke:

- da je 96. člen ZVISJV-1 v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave (predlagateljica izrecno ne navaja, kateri člen ZVISJV izpodbija, iz njenih navedb o posegu v njene izvirne pristojnosti pa izhaja, da je s prvotno zahtevo izpodbijala 64.a člen ZVISJV; z uveljavitvijo novega zakona enako vsebino ureja 96. člen, zato je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija ta člen);
- da sta prvi in drugi odstavek 175. člena ZVISJV-1 ter Uredba o omejeni rabi prostora v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave (predlagateljica je s prvotno zahtevo izpodbijala 135. člen ZVISJV, z uveljavitvijo novega zakona enako vsebino ureja 175. člen; glede na navedbe predlagateljice pa je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija zgolj prva dva odstavka tega člena);
- da je šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1 v neskladju z 9. in 139. členom Ustave (predlagateljica izrecno navaja tretji odstavek 68. člena ZVISJV, ki je prenehal veljati, enako vsebino pa sedaj ureja šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1, zato je Ustavno sodišče presojalo ta člen);
- da je bila Uredba o omejeni rabi prostora sprejeta v neskladju z 9. in 139. členom Ustave.

B. – II.

Presoja 96. člena ZVISJV-1 z vidika razmejitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo

22. Prebivalcem Slovenije je z Ustavo zagotovljeno izvajanje lokalne samouprave, ki se uresničuje v občinah (9. in 138. člen Ustave). Zagotovljeno je, da prebivalci občin sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne narave, hkrati pa imajo kot lokalna skupnost zagotovljeno določeno stopnjo neodvisnosti od države.⁸ Bistvo te neodvisnosti se kaže v organizacijski, funkcionalni, finančni in teritorialni avtonomiji občin nasproti državi.⁹ Avtonomija občin nasproti državi je urejena z Ustavo in zakoni.¹⁰

23. Temeljni namen obstoja občine je, da v okviru svojih pristojnosti zadovoljuje interese in potrebe svojih prebivalcev.¹¹ Med njene pristojnosti spadajo lokalne zadeve, ki jih lahko samostojno ureja in ki zadevajo njene prebivalce (prvi odstavek 140. člena Ustave). Ta

⁷ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-92/07, 72. točka obrazložitve.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 9. točka obrazložitve.

⁹ Prav tam in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-1/11 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11), 15. točka obrazložitve.

¹⁰ Tako na primer 2. člen ZLS določa: "Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja, in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni."

¹¹ Prvi odstavek 3. člena MELLIS ter prvi in drugi odstavek 21. člena ZLS.

opredelitev določa obseg izvirnih pristojnosti občine, ki so varovane na ustavni ravni in temeljijo na pojmu "lokalna javna zadeva". Gre za pristojnost urejanja zadev, ki so po naravi stvari lokalne, ki jih je občina sposobna samostojno urediti in ki zadevajo le prebivalce občine.¹² Pojem lokalna javna zadeva tako zajema nabor pristojnosti, ki predstavljajo jedro lokalne samouprave. Zato ta določba Ustave varuje funkcionalno avtonomijo občine ter predstavlja ustavni branik pred nedovoljenimi posegi države vanjo.¹³ Vendar njena funkcionalna avtonomija ne pomeni, da je občina popolnoma samostojna pri izvajanju izvirnih pristojnosti in da vsako zakonsko urejanje teh pomeni nedopusten poseg v njeno avtonomijo.¹⁴

24. Prostorsko načrtovanje je ena izmed izvirnih pristojnosti občin, določenih v drugem odstavku 91. člena ZLS. Občina je pri odločitvah glede prostorskega načrtovanja v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve, razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture, hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone.¹⁵ Brez upravljanja s prostorom občina ne more izvajati razvojne, gospodarske in poselitvene politike, ki pomembno vplivajo na njeno privlačnost za bivanje in investicije.¹⁶ Hkrati je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena. Na njem je lokalna samouprava omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje.¹⁷ Zato mora občina v postopku priprave občinskega prostorskega načrta upoštevati zakonsko določene cilje urejanja prostora, zahteve nadrejenih prostorskih aktov, varstvene zahteve in druge zahteve, kot to določa ZUreP-2 od 108. do 115. člena.

25. Temeljni namen ukrepov jedrske in sevalne varnosti ni določanje načina rabe prostora ter dovoljenih posegov v prostor. Njihov namen je kar najbolj zmanjšati možnost nastanka škode za zdravje ljudi oziroma zmanjšati možnost ogrožanja zdravega življenjskega okolja, ob hkratnem omogočanju razvoja, proizvodnje in uporabe virov sevanja ter izvajanja sevalnih dejavnosti.¹⁸ Zato ZVISJV-1 predvideva varstvene ukrepe, ki urejajo obratovanje in delovanje jedrskih objektov ter se izvajajo neposredno v njihovi

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/94, in OdlUS V, 118), 18. točka obrazložitve.

¹³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/14 z dne 9. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 14/17), 11. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-230/10, 11. točka obrazložitve.

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7), 7. točka obrazložitve.

¹⁶ Primerjaj T. Jerovšek, Razmerja med državo in samoupravo, Javna uprava, let. 29, št. 1/2 (1993), str. 49.

¹⁷ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17), 18.–21. točka obrazložitve, in št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

¹⁸ Prvi odstavek 1. člena ZVISJV-1.

notranjosti. Vendar je varnost jedrskega objekta odvisna tudi od izrednih dogodkov,¹⁹ ki se lahko zgodijo v okolici tega objekta. Zato je nujno, da se tudi iz okolice tega objekta odstranijo vse potencialne nevarnosti, ki bi lahko vplivale na njegovo varnost. Prav tako je treba poskrbeti za takšno rabo prostora, da bo v primeru nesreče prizadeto najmanjše možno število prebivalcev.²⁰ Zato morajo ukrepi jedrske in sevalne varnosti segati tudi na ozemlje, ki leži v bližini jedrskega objekta, in določati način rabe tega območja. Zgolj tako je mogoče zagotoviti celovito in ustrezno jedrsko in sevalno varnost.

26. Skrb za sprejetje ukrepov jedrske in sevalne varnosti je izključna državna pristojnost. Gradnja jedrskih objektov, njihovo varno delovanje ter uporaba so namenjeni zadovoljevanju potreb in interesov vseh prebivalcev države.²¹ Zato ta pristojnost po naravi stvari ne spada med lokalne javne zadeve, ker presega interese lokalne skupnosti. Ustavno sodišče je jedrsko varnost zaradi intenzivnosti vpliva jedrske energije na okolje in ljudi že uvrstilo med sestavne dele pravice do zdravega življenjskega okolja (prvi odstavek 72. člena Ustave). Razložilo je, da mora država hkrati z odločitvijo za uporabo jedrske energije sprejeti tehnične, organizacijske in druge ukrepe, ki bodo tveganje za možnost nastanka nesreče zmanjšali na najnižjo možno raven. Zato prvi in drugi odstavek 72. člena Ustave nalagata državi dolžnost, da zagotovi visoko stopnjo jedrske varnosti.²² To jasno izhaja tudi iz načela celovitosti iz 4. člena ZVISJV-1, s katerim se je država zavezala dolžnosti, da pri sprejemanju predpisov, izdajanju soglasij in dovoljenj ter pri izvajanju nadzora zagotovi vse možne (primerne in razumne) ukrepe za preprečitev škode za zdravje ljudi in radioaktivne kontaminacije življenjskega okolja.²³ Temu logično sledi tudi preostala ureditev po ZVISJV-1, ki izpeljuje državno pristojnost za določanje varstvenih ukrepov in posledičnih omejitev rabe prostora na območju jedrskega objekta.

27. V zvezi z omejitvijo svobode prostorskega načrtovanja občine je ključen 96. člen ZVISJV-1, ki občini nalaga obveznost, da pri pripravi občinskega prostorskega načrta ali podrobnega občinskega prostorskega načrta upošteva območje omejene rabe prostora in tudi omejitve rabe tega prostora zaradi ukrepov jedrske in sevalne varnosti. Hkrati od nje zahteva, da mora pred sprejetjem sklepa o pripravi in spremembi občinskega

¹⁹ Izredni dogodek je okoliščina ali dogodek, ki ni običajen in pri katerem se zmanjšata sevalna ali jedrska varnost ali je zmanjšana raven varstva pred sevanji (22. točka 3. člena ZVISJV-1).

²⁰ Drugi odstavek 175. člena ZVISJV-1.

²¹ Gradnja jedrskih objektov je uvrščena med prostorske ureditve državnega pomena po 3. točki drugega odstavka 50. člena ZUreP-2. Primerjaj še odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-164/14, 20. točka obrazložitve, in št. U-I-10/00 z dne 14. 3. 2002 (Uradni list RS, št. 32/02, in OdlUS XI, 38), 10. točka obrazložitve.

²² Odločba Ustavnega sodišča št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002 (Uradni list RS, št. 117/02, in OdlUS XI, 246), 28. točka obrazložitve.

²³ Novi 4. člen ZVISJV-1 je sicer izpustil besedo država, vendar glede na vse navedeno in glede na pojasnila k zakonodajnemu gradivu (Poročevalec Državnega zbora EPA 2115-VII z dne 12. 7. 2017, str. 3 in 135) pri sprejetju novega zakona dolžnosti iz tega načela ni mogoče razumeti drugače.

prostorskega načrta zaradi načrtovanih posegov v prostor pridobiti smernice in mnenja organa, pristojnega za jedrsko varnost. Zato ta člen obvezuje občino, da pri urejanju prostora spoštuje ukrepe jedrske in sevalne varnosti, ki segajo na področje prostorskega načrtovanja in posegov v prostor na njenem območju.

28. Kot je bilo že navedeno, avtonomija občine pri prostorskem načrtovanju in posegih v prostor ni absolutna oziroma neomejena. Vpeta je v okvir državnega prostorskega načrtovanja in državnega varstva pomembnih naravnih, kulturnih in drugih vrednot v okolju. Pravica do zdravega življenjskega okolja (prvi odstavek 72. člena Ustave) je ena izmed teh vrednot, ki od države zahteva, naj sprejme ustrezne ukrepe jedrske in sevalne varnosti. Določanje omejene rabe prostora je (zaradi zagotavljanja teh ukrepov) varstveni poseg države v prostor, ki določa meje avtonomije občine pri izvajanju pristojnosti prostorskega načrtovanja in posegov v prostor. Zato je treba zavrniti očitke predlagateljice, da je zakonodajalec protiustavno posegel v njeno izvirno pristojnost.

29. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da 96. člen ZVISJV-1 ni v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave (1. točka izreka).

Presoja prvega in drugega odstavka 175. člena ZVISJV-1 in Uredbe o omejeni rabi prostora z vidika načela zakonitosti

30. Ustavno sodišče je predlagateljčin očitek o neskladnosti izpodbijanih določb s 87. in 153. členom Ustave v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo ocenjevalo z vidika skladnosti z načelom zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave. To določa, da so upravni organi, med njimi tudi Vlada, pri izdajanju podzakonskih predpisov vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon.²⁴ Zakon mora v temelju urediti vsebinsko podlago oziroma vsebinski okvir za sprejetje podzakonskih predpisov.²⁵ Podzakonski predpis sme zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne uvaja izvirnih nalog države ter da z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne širi ali zožuje.²⁶ Le tako se preprečuje, da bi izvršilna veja oblasti samostojno urejala vprašanja, ki spadajo v polje zakonodajalca. Pri pravnem urejanju strokovno-tehničnih vprašanj pa mora zakonodajalec že po naravi stvari izvršilni veji oblasti prepustiti širše polje presoje pri določanju strokovnih standardov.²⁷

²⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13), 15. točka obrazložitve, in št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, OdlUS XVIII, 31), 8. točka obrazložitve.

²⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 51/16), 48. točka obrazložitve.

²⁶ Prav tam.

²⁷ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 14/13), 8. in 15. točka obrazložitve, in odločbo št. U-I-183/99 z dne 4. 7. 2002 (Uradni list RS, št. 65/02, in OdlUS XI, 149), 23. točka obrazložitve.

31. Območje omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta je urejeno v prvem in drugem odstavku 175. člena ZVISJV-1. Gre za območje, kjer je raba prostora omejena zaradi ukrepov jedrske in sevalne varnosti. Ti ukrepi so omejitve pri posegih v prostor, omejitve glede gostote poselitve in zahteve glede objektov lokalne infrastrukture. Namen ukrepov je zmanjšanje možnosti nastanka škode za zdravje ljudi in škode za okolje, če bi se v jedrskem objektu ali njegovi okolici zgodil izredni dogodek.²⁸ Šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1 daje Vladi pooblastilo, da sprejme merila za določitev območij omejene rabe prostora, merila za prepovedi gradnje na teh območjih in merila za vrste objektov, ki se lahko gradijo na teh območjih in za katere je treba vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti mnenje organa, pristojnega za jedrsko varnost.

32. Vlada je v Uredbi o omejeni rabi prostora podrobneje določila različna območja omejene rabe in hkrati določila prepovedi in omejitve gradenj na teh območjih. Uredba določa tri vrste območij omejene rabe prostora: izključitveno območje ter ožje in širše območje nadzorovane rabe.²⁹ Pri tem se strogost režima omejene rabe prostora zmanjšuje od izključitvenega območja (najstrožji režim) do širšega območja nadzorovane rabe (najblažji režim).³⁰ Uredba določa vsebinska merila za določitev območja omejene rabe in izključitvenega območja glede na stopnjo ogrožanja zdravja posameznika, ki bi ob izpustu radioaktivnih snovi iz jedrskega objekta stal na zunanji meji tega območja.³¹ Hkrati opredeljuje najmanjše možne velikosti območij pri različnih jedrskih objektih,³² merila za prepovedi in omejitve gradenj za vsako posamezno vrsto območja³³ ter zelo podrobno določa tipe in velikost stavb, ki jih je dovoljeno graditi na posameznem območju.³⁴

33. Očitek predlagateljice, da prvi in drugi odstavek 175. člena ZVISJV-1 ne določata vsebinskega okvirja za urejanje območja omejene rabe prostora in da to blanketno prepuščata Vladi, je neutemeljen. Vsebinski okvir zakona je dovolj natančen in vsebinsko jasen, saj opredeljuje območje omejene rabe prostora in njegov namen ter določa varnostne ukrepe, ki so podlaga za opredelitev značilnosti in velikosti tega območja.

²⁸ Drugi odstavek 175. člena ZVISJV-1 določa: "Ukrepi sevalne in jedrske varnosti, ki omejujejo rabo prostora v bližini jedrskega objekta, so omejitve pri posegih v prostor, s katerimi se zmanjša možnost nastanka industrijske ali druge nesreče zunaj jedrskega objekta, ki bi lahko vplivala na jedrsko varnost, in omejitve v zvezi z gostoto poselitve ter zahteve v zvezi z objekti lokalne infrastrukture zaradi zmanjšanja možnosti nastanka škode za zdravje ljudi, če bi v jedrskem objektu nastal izredni dogodek."

²⁹ Člen 2 Uredbe o omejeni rabi prostora.

³⁰ Člen 4 Uredbe o omejeni rabi prostora in Priloga 1 k tej uredbi.

³¹ Tretji in četrti odstavek 3. člena Uredbe o omejeni rabi prostora.

³² Za raziskovalni reaktor termične moči, manjše od 1 MW, določi velikost širšega območja nadzorovane rabe znotraj ograje objekta; za objekt skladiščenja ali obdelave nizko ali srednje radioaktivnih odpadkov pa območje kroga s centrom v središču skladišča s polmerom 500 m (oboje izhaja iz tabele v petem odstavku 3. člena Uredbe o omejeni rabi prostora).

³³ Člen 4 Uredbe o omejeni rabi prostora.

³⁴ Priloga 1 k Uredbi o omejeni rabi prostora.

Hkrati je dovolj predvidljiv, da občine pri upravljanju s prostorom niso v negotovem položaju. Konkretna določitev območij omejene rabe prostora in omejitev njihove rabe pa je varstveno-tehnično vprašanje, pri katerem mora zakonodajalec izvršilni veji oblasti prepustiti širše polje presoje za sprejetje primernih varstvenih ukrepov.

34. Prav tako je neutemeljen očitek, da je Uredba o omejeni rabi prostora v neskladju s prvim in drugim odstavkom 175. člena ZVISJV-1 in posledično z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Uredba z dopolnjevanjem in konkretiziranjem zakonskega okvira tega ne presega. Zakonsko vsebino napolni z ugotovitvami jedrskovarstvene stroke. Hkrati ne uveljavlja novih izvirnih nalog države ter ne širi njenih pristojnosti na področje prostorskega načrtovanja zunaj okvirov zakona oziroma zahtev zagotovitve celovitih ukrepov jedrske in sevalne varnosti.

35. Ustavno sodišče je zato odločilo, da prvi in drugi odstavek 175. člena ZVISJV-1 ter Uredba o omejeni rabi prostora niso v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave (1. in 2. točka izreka).

Presoja šestega odstavka 97. člena ZVISJV-1 in Uredbe o omejeni rabi prostora z vidika sodelovanja občin pri njenem sprejemanju

36. Pravica občin, da izrazijo svoje mnenje, predstavijo svoja stališča in sodelujejo pri reševanju tistih vprašanj, ki se nanašajo na uresničevanje lokalne samouprave, po ustaljeni ustavnosodni presoji izhaja iz načela lokalne samouprave (9. člen Ustave) in iz pravice lokalnih skupnosti do uresničevanja lokalne samouprave (138. člen Ustave).³⁵ Pravica občin do sodelovanja je varovana tudi v šestem odstavku 4. člena MELLs, ki določa, da je treba lokalne oblasti, kolikor je to mogoče, pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju o vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo. Ta pravica je na sistemski ravni uzakonjena v 94. členu ZLS, ki od Državnega zbora, Vlade in posameznega ministrstva zahteva, naj občinam dajo možnost sodelovanja pri pripravi in sprejemanju predpisov, ki se nanašajo na njihove koristi, pristojnosti, delovanje in financiranje.³⁶

³⁵ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 43. in 46. točka obrazložitve, in št. U-I-1/11, 27. točka obrazložitve.

³⁶ Člen 94 ZLS določa: "(1) Državni zbor mora pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z ustavo tičejo koristi občin, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno občino in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom. (2) Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. (3) Določba iz prejšnjega odstavka se smiselno uporablja tudi kadar posamezen minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti."

37. Kljub temu da izpodbijani šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1³⁷ neposredno ne ureja pravice predlagateljice do sodelovanja pri sprejemanju Uredbe o omejeni rabi prostora, ima predlagateljica to zagotovljeno na podlagi 94. člena ZLS. Namen splošne ureditve pravice do sodelovanja namreč je, da imajo občine pravico zagotovljeno na sistemski ravni ter da je zakonodajalcu ni treba vedno znova urejati v vsakem zakonu, ki vpliva na koristi, pristojnosti, delovanje in financiranje občin. Predlagateljica ne navede nobenega razloga, zakaj naj bi ji ta ureditev onemogočala izvrševanje pravice do sodelovanja pri sprejemanju Uredbe o omejeni rabi prostora. Pri tem se zgolj sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost 11. člena zakona, ki je urejal financiranje občin, ker ni določeneje opredelil načina sodelovanja lokalnih skupnosti pri sprejemanju podzakonskega predpisa, bistvenega za določitev višine povprečne porabe občin (t. i. povprečnine). Ustavno sodišče je zahtevalo višjo raven varstva pravice do sodelovanja občin (v primerjavi s 94. členom ZLS), ker je ugotovilo, da je to nujno potrebno za ohranjanje njihove finančne avtonomije. Tako iz odločbe izhaja, da mora za drugačno oziroma specialno ureditev pravice do sodelovanja (kot je urejena v 94. členu ZLS) obstajati posebej utemeljen razlog.

38. Področje financiranja občin ima za obstoj in delovanje lokalne samouprave velik pomen. Brez finančne avtonomije oziroma zadostnih finančnih sredstev občine ne morejo izvajati svojih izvirnih nalog, med njimi tudi ne prostorskega načrtovanja. Gre za predpogoj, da lahko govorimo o obstoju lokalne samouprave in njenem učinkovitem uresničevanju.³⁸ Zato predlagateljica zgolj s sklicevanjem na navedeno odločbo Ustavnega sodišča ni izkazala obstoja posebej utemeljenega razloga za višjo raven varstva pravice do sodelovanja pri sprejemanju Uredbe o omejeni rabi prostora.

39. Prav tako je treba zavrnilo očitek predlagateljice, da je šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1 v neskladju z Ustavo, ker predlagateljici ne omogoča soodločanja pri sprejemanju Uredbe o omejeni rabi prostora oziroma odločujočega vpliva na njeno sprejemanje. Ker je določanje ukrepov jedrske in sevalne varnosti izključna državna pristojnost, občine ne morejo imeti takšnega pooblastila. Pristojnim organom na državni ravni mora biti omogočeno, da samostojno in neodvisno od interesov občin sprejmejo ustrezne varnostne ukrepe za jedrske objekte. Država ne sme biti postavljena v položaj, ko zaradi delitve pristojnosti odločanja ne bi zmogla izvrševati dolžnosti, ki izhajajo iz človekove pravice do zdravega življenjskega okolja (prvi odstavek 72. člena Ustave).

³⁷ Ta določa: "Vlada določi merila za določitev območij omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta, merila za prepovedi gradenj na teh območjih in vrste objektov, ki se smejo graditi na teh območjih in za katere je treba vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti mnenje organa, pristojnega za jedrsko varnost."

³⁸ Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je lokalna samouprava le zunanji videz, če občine nimajo finančne avtonomije in dovolj finančnih sredstev za njeno uresničevanje (npr. odločba št. U-I-1/11, 15. točka obrazložitve).

40. Ustavno sodišče je glede na navedeno odločilo, da šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1 ni v neskladju z 9. in 138. členom Ustave (1. točka izreka).

41. Ustavno sodišče zavrača tudi očitek predlagateljice, da je bila Uredba o omejeni rabi prostora sprejeta po protiustavnem postopku, ker naj Vlada njene vsebine ne bi uskladila z njo oziroma drugimi prizadetimi občinami. Iz razlogov, zaradi katerih šesti odstavek 97. člena ZVISJV-1 ni v neskladju z Ustavo, tudi Uredba o omejeni rabi prostora ni bila sprejeta po protiustavnem postopku in torej ni v neskladju z 9. in 138. členom Ustave (2. točka izreka).

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat.

dr. Rajko Knez
Predsednik