

Številka: U-I-393/18-29

Datum: 25. 4. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Občinskega sveta Občine Braslovče in Občinskega sveta Občine Polzela, ki ju oba zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, ter Občine Šmartno ob Paki, na seji 25. aprila 2019

odločilo:

1. Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (Uradni list RS, št. 3/17) ni v neskladju z Ustavo.

2. Zahteva Občine Šmartno ob Paki za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug se zavrže.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelji izpodbijajo Uredbo o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (v nadaljevanju Uredba). Trdijo, da je bila Uredba sprejeta po nezakonitem in protiustavnem postopku. Postopek naj bi ne ustrezal zahtevam četrtega in osmega odstavka 6. člena ter 7. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuska konvencija)¹ ter naj bi bil v neskladju z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197, 21. 7. 2001 – v nadaljevanju Direktiva SEA) in z Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (kodificirano besedilo) (UL L 26, 28. 1. 2012 – v nadaljevanju Direktiva EIA). Kršeni naj bi bili tudi tretji odstavek 30. člena ter prvi in četrti odstavek 32. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt) ter zmotno uporabljene prehodne določbe Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12 – v nadaljevanju ZUPUDPP), in sicer peti odstavek 62. člena namesto četrtega odstavka 62. člena ZUPUDPP. Zaradi kršitev prvega in četrtega odstavka 32. člena ZPNačrt predlagatelji uveljavljajo tudi kršitev tretjega odstavka 153. člena Ustave.

2. Predlagatelji trdijo, da posamezni odseki načrtovane hitre ceste potekajo po območju občin Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki. Ker izpodbijana Uredba na območju teh občin ureja prostor, naj bi bila občinam odvzeta pravica do lastnega prostorskega urejanja na teh območjih njihovega ozemlja. Predlagatelji zato menijo, da je predpostavka za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe iz 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) že zato izpolnjena. Sklicujejo se na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13) in št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17). Uredba naj bi poleg tega posegala še v številne druge ustavno določene pristojnosti občin, npr. s področja razvoja športa in rekreacije, varstva kulturne dediščine in skrbi za socialno ogrožene, ter izničila njihovo lastnino na občinskih nepremičninah.

3. Predlagatelji trdijo, da v postopku priprave Uredbe ni bilo nikakršne javne razprave o »še odprtih variantah« poteka zadevne hitre ceste. Študija variant iz septembra 2007 (v nadaljevanju Študija variant 2007) naj bi bila v letu 2007 le javno predstavljena, nato naj do leta 2015 ne bi bilo nobene javne razprave, javni razpravi o osnutku državnega prostorskega načrta (v nadaljevanju DPN) v letih 2015 in 2016 pa naj bi javnosti in občinam ne omogočili, da bi (še) lahko »učinkovito« uveljavljale kakšno drugo varianto poteka hitre ceste. Predlagatelji se pri tem sklicujejo na dokumenta Vlade »Stališča do pripomb in predlogov, podanih v času javne razgrnitve osnutka DPN, ki je potekala v času od 12. junija do 12. julija 2015« (v nadaljevanju Stališča 2015) in »Stališča do pripomb in predlogov, podanih v času javne seznanitve spremenjenih rešitev iz osnutka DPN, ki je potekala od 4. do 17. julija 2016« (v nadaljevanju Stališča 2016), v katerih naj bi bile pripombe javnosti in občin o tem, da bi bila kakšna druga trasa bolj primerna, in zahteve za ponovno presojo že opravljene izbire najugodnejše variante v celoti in *en bloc* zavrnjene z odgovorom, da je bila izbira trase dokončno opravljena že s študijo variant. Predlagatelji so zato prepričani, da so bile kršene zahteve iz četrtega odstavka 6. člena Aarhuške konvencije. Sklicujejo se na 8. člen in tretji odstavek 153. člena Ustave in trdijo, da je bil ZPNačrt glede omogočanja javne razprave v fazi še odprtih variantnih rešitev že od vsega začetka v nasprotju z Aarhuško konvencijo. Menijo, da za zaključek o protiuustavnosti postopka sprejetja Uredbe zadostuje že zgolj zaključek o protiuustavnosti ZPNačrt kot zakonske podlage takšnega postopka, če pa bi se to izkazalo za potrebno, Ustavnemu sodišču predlagajo, naj začne postopek ocene ustavnosti ZPNačrt.

4. Predlagatelji menijo, da so neskladnost postopka sprejetja Uredbe s pravili Aarhuške konvencije upravičeni uveljavljati ne glede na to, ali je šlo pri tem za poseg v njihove procesne pravice. Ker naj bi bila javna razprava v obravnavanem postopku omejena na predstavitev Študije variant 2007 v letu 2007, v kateri naj bi Vlada »javnost« omejila na »občine, na območju katerih je potekal predlog najustreznejše variante«, imajo po mnenju predlagateljev občine pravico uveljavljati ne le, da je bila tudi takšna (le) njim dana možnost sodelovanja v postopku v nasprotju s pravili Aarhuške konvencije, temveč tudi, da se je na tak način poseglo v pravico konkretno prizadetih posameznikov do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave RS, ki jo po njihovem mnenju realizira četrti odstavek 6. člena Aarhuške konvencije. »Javna razprava«, kakršna naj bi bila opravljena v jesenskih mesecih leta 2007, vključno z njenimi rezultati, je po mnenju predlagateljev nasprotovala osmemu odstavku 6. člena Aarhuške konvencije, v skladu s katerim mora država pogodbenica zagotoviti, da se pri odločitvah ustrezno upošteva izid udeležbe javnosti, in zahtevi po pravični javni razpravi iz 7. člena Aarhuške konvencije. Ker naj bi bil rok za podajanje pripomb omejen na dva tedna, pa je bila javna razprava obenem po njihovem mnenju v nasprotju celo s tretjim odstavkom 30. člena ZPNačrt.

5. Nadalje predlagatelji uveljavljajo, da niso bili izpolnjeni pogoji za uporabo prehodne določbe petega odstavka 62. člena ZUPUDPP, saj izbira ene od variantnih rešitev, »opravljena v dopolnjenem osnutku državnega prostorskega načrta«, v obravnavanem primeru v času uveljavitve ZUPUDPP v letu 2010 še ni bila opravljena, ker je bil osnutek Uredbe sprejet šele v letu 2015. Menijo, da bi morala Vlada uporabiti četrti odstavek 62. člena ZUPUDPP. Postopek na podlagi petega odstavka 62. člena ZUPUDPP naj bi tudi sicer ne bil skladen z zahtevami Aarhuške konvencije. Za zaključek o protiuustavnosti postopka sprejetja Uredbe po mnenju predlagateljev zadostuje že to, da je protiuustaven peti odstavek 62. člena ZUPUDPP kot zakonska podlaga. Če pa bi se to izkazalo za potrebno,

Ustavnemu sodišču predlagajo, naj začne postopek ocene ustavnosti petega odstavka 62. člena ZUPUDPP ter ga razveljavi.

6. Postopek sprejetja Uredbe naj bi bil v nasprotju z Aarhuško konvencijo in pravili prava Evropske unije (v nadaljevanju EU) po mnenju predlagateljev tudi zato, ker je bila na podlagi odločanja o variantnih rešitvah, opravljenega v nasprotju z Aarhuško konvencijo že v letu 2007, izpodbijana Uredba sprejeta šele v letu 2017. Obenem opozarjajo, da je bila izbira najustreznejše variante poteka obravnavane hitre ceste s sklepom Vlade z dne 25. 10. 2012 razveljavljena ter da se je nato do leta 2015 vodil postopek o varianti F3b. Predlagatelji trdijo, da je šlo v tem času vsaj za ponovno odprtje postopka izbiranja najustreznejše variante (med variantama F3b in F2-2), rezultat takšnega postopka pa je bil logično lahko sprejet šele v letu 2015. Peti odstavek 62. člena ZUPUDPP glede na to po mnenju predlagateljev ni mogel veljati, zaradi česar naj bi bil v času od leta 2015 dalje opravljeni postopek o osnutku DPN na podlagi »že zaprtih« variant nezakonit.

7. Predlagatelji menijo, da se po obstoječi praksi na področju prostorskega načrtovanja na podlagi napačno razlaganega petega odstavka 62. člena ZUPUDPP še vedno odloča o prostorskih načrtih brez sodelovanja javnosti pri izbiri variantnih rešitev na podlagi izborov variant iz časa pred letom 2010. Trdijo, da je bilo to z vidika spoštovanja prava EU že spoznano za zelo velik problem slovenske prakse prostorskega načrtovanja, in se sklicujejo na postopek Evropske komisije zoper Republiko Slovenijo v zadevi Pilot 8118/15. Opozarjajo, da je Aarhuška konvencija že z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 5. 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156, 25. 6. 2003) postala tudi del prava EU.² ZPNačrt in peti odstavek 62. člena ZUPUDPP naj bi zato nasprotovala tudi pravu EU. Predlagatelji trdijo, da je v času sprejemanja Uredbe za Republiko Slovenijo obenem že veljala tudi zaveza uskladiti njen notranji pravni red z zahtevo drugega odstavka 6. člena Direktive SEA po dovolj zgodnji vključitvi javnosti. Ker naj bi ZPNačrt pravice sodelovanja v postopku v zgodnji fazi še odprtih variant javnosti ne uzakonil, naj bi bila Republika Slovenija dolžna zagotavljati sodelovanje javnosti pri odločanju o okoljskih projektih že v fazi še odprtih variant na podlagi direktno uporabljive direktive. Enako naj bi veljalo tudi za situacijo ob sprejemanju ZUPUDPP. Ustavno sodišče bi zato moralo po mnenju predlagateljev zadevo presoditi na podlagi drugega odstavka 6. člena Direktive SEA oziroma na podlagi četrtega odstavka 6. člena Aarhuške konvencije.

8. Predlagatelji nadalje navajajo, da se postopek priprave in sprejetja Uredbe ni vodil o »varianti F2«, pač pa o v aprilu leta 2008 ustvarjeni (drugačni) »varianti F2-2«. Utemeljujejo, da pri tem ni šlo le za preimenovanje trase F2 oziroma za njeno optimizacijo v smislu natančnejše obdelave trase ali njene ustrežnejše umestitve v prostor, temveč da je s tem nastala neka povsem nova in od prvotne trase F2 bistveno različna trasa, ki poteka lokacijsko drugje kot prvotna, ter se pri tem sklicujejo na priloženo skico trase. Menijo, da razlike med obema trasama odločilno vplivajo na način, na katerega so javnost, prizadeti posamezniki in občine lahko udeleževali pravico do sodelovanja v postopku odločanja o hitri cesti. Vladi očitajo, da skuša s sklicevanjem na varianto F2-2 kot nekakšno »optimizirano« varianto F2 izenačiti postopka odločanja o različnih variantah, ter trdijo, da tovrstni premik trase niti ne more pomeniti njene »optimizacije«. Menijo, da bi morala Vlada tudi glede na primerjavo s siceršnjim projektiranjem drugih cestnih odsekov načrtovane cestne povezave Savinjske doline s Koroško in nato Avstrijo šteti trasi F2 in F2-2 za samostojni varianti in ju tako obravnavati.

9. Predlagatelji uveljavljajo tudi, da je postopek sprejetja Uredbe nasprotoval tudi določbam ZPNačrt, ki zadevajo postopek in pomen izbire najugodnejše variantne rešitve na podlagi študije variant. Sklicujejo se na prvi in četrti odstavek 32. člena ZPNačrt in izpostavljajo, da trasa po v končni fazi določeni varianti F2-2 sploh ni bila predmet

kakršnekoli študije variant in primerjave z ostalimi možnimi variantnimi rešitvami na odseku F zadevne hitre ceste. Vladi očitajo neresnično prikazovanje stanja zadev. Utemeljujejo, da je Študija variant iz aprila 2008 (v nadaljevanju Študija variant 2008) le ponovitev Študije variant 2007, kar naj bi potrjevali terenski opis trase in vsi zaključki Študije variant 2008. Na podlagi navedenega predlagatelji trdijo, da je Vlada v postopku priprave in sprejemanja izpodbijane Uredbe ravnala nezakonito, saj bi morala postopek po 32. členu ZPNačrt dopolniti tako, da bi ga izvedla tudi glede variante F2- 2, z vključitvijo te v novo ali dopolnjeno študijo variant.

10. Predlagatelji nadalje utemeljujejo, zakaj študija variant, če bi bila izdelana korektno, tudi sicer kot »najugodnejše« ne bi pokazala variante F2, pač pa varianto F6. Predlagatelji trdijo tudi, da z Uredbo določena trasa hitre ceste po izbrani varianti po mnenju predlagateljev predstavlja slabšo, nezakonito in protiustavno izbiro med možnimi trasami. Študija variant 2007 po mnenju predlagateljev tudi sicer že v osnovi ne bi smela predstavljati podlage za sprejetje izpodbijane Uredbe, ker jo je med postopkom Vlada sama ocenila za (strokovno) neustrezno podlago za odločanje o poteku zadevne hitre ceste. Sklicujejo se na poročilo Medresorske delovne skupine za evalvacijo dosedanjih postopkov pri prostorskem umeščanju navedene državne ceste v prostor in na v poročilu navedena stališča ter trdijo, da Vlada teh zaključkov o strokovni neustreznosti Študije variant 2007 v nadaljevanju postopka ni nikoli spremenila. Zato naj bi Vlada ravnala nezakonito.

11. Vlada v odgovoru na zahtevo uvodoma pojasnjuje, da je kot vlagateljica zahteve navedena tudi Občina Šmartno ob Paki, ki pa zahteve ni podpisala, zato se v nadaljevanju do argumentov, ki se nanašajo nanjo, posebej ne opredeljuje. Vlada meni, da preostala dva predlagatelja nista izkazala upravičenosti za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti, saj nista izkazala, da Uredba posega v njun ustavni položaj oziroma ustavne pravice. Oporeka sklicevanju predlagateljev na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/14 in meni, da za izpolnjevanje pogoja iz devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS ne zadošča zgolj dejstvo državnega prostorskega načrtovanja na območju občine, saj gre za sistemski odnos med državnim in občinskim prostorskim načrtovanjem, temveč je treba izkazati tudi poseg v upravičenje oziroma položaj občine. Vlada utemeljuje, zakaj predlagatelja zatrjevanih posegov v občinske pristojnosti nista izkazala. Nadalje trdi, da bi morala predlagatelja izkazati poseg v vsebinska ali procesna upravičenja ali položaj Občine Braslovče in Občine Polzela (in ne katerekoli druge postopkovne napake pri sprejetju Uredbe, ki nanju nimajo neposrednega vpliva), tega pa predlagatelja ne zatrjuje.

12. V nadaljevanju Vlada pojasnjuje kronološki potek priprave in sprejetja Uredbe ter oporeka očitkom predlagateljev. V okviru tega navaja, da se je aprila 2006 v skladu z Zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr. – v nadaljevanju ZUreP-1) začela priprava študije variant in je bila ob uveljavitvi ZPNačrt aprila 2007 še v fazi izdelave študije variant, zato se je v skladu s prehodno določbo prvega odstavka 94. člena ZPNačrt nadaljevala po 31. členu ZPNačrt. Vlada pojasnjuje, da je bila kljub dejstvu, da ZPNačrt v fazi izdelave študije variant ni predvideval njene javne razgrnitve, opravljena javna predstavitev Študije variant 2007, na katero so bile vabljeni vse občine na spornem območju, saj je bilo sodelovanje z javnostjo prepoznano kot zelo pomembno. Na predstavljeno gradivo naj bi se poleg nekaterih občin, tudi Občine Braslovče, odzvala tudi druga organizirana javnost. Po pregledu pripomb in predlogov je bila po navedbah Vlade pripravljena dodatna študija variant (Študija variant 2008), v kateri so bile med drugim prikazane optimizacije variante F2-2, ki jih je že bilo mogoče izvesti, ter predlagane dodatne optimizacije. Da gre za nadgradnjo Študije variant 2007, je po navedbah Vlade jasno razvidno iz predloženega elaborata »Mapa I. zvezek 3.a – optimiziran predlog najustreznejše variante, april 2008«, ki ga prilaga. Nadalje Vlada pojasnjuje, da je 25. 4. 2008 formalno potrdila predlog najustreznejše variante iz Študije variant 2008. Pojasnjuje, da faza dopolnjenega osnutka DPN v obdobju veljavnosti ZPNačrt ni bila končana, saj ta še ni bil dokončno izdelan, zato se je postopek nadaljeval v skladu s petim odstavkom 62. člena

ZUPUDPP, saj je bila na podlagi zaključene Študije variant 2008 in sklepa Vlade z dne 25. 4. 2008 faza predloga izbora variantnih rešitev v dopolnjenem osnutku DPN po ZPNačrt že opravljena. Nadalje Vlada pojasnjuje, da je oktobra 2012 opozorila na težave, ki so se pojavljale pri iskanju ustreznih tehničnih rešitev oziroma podrobnejših optimizacij trase F2-2, in je zato investitorju naložila, naj ob upoštevanju določenih izhodišč najde nov oziroma drug predlog izvedljive variante (kot taka se je nato izkazala varianta F3b), vendar pa naj bi tudi po tej trasi ne bilo mogoče najti okoljsko sprejemljivih rešitev, zato je Vlada marca 2015 znova ugotovila, naj se priprava Uredbe nadaljuje in zaključi po optimizirani varianti F2-2. Navaja, da je bil osnutek DPN za varianto F2-2 nato junija 2015 javno razgrnjen skupaj z okoljskim poročilom, kot ena izmed strokovnih podlag pa je bila javno razgrnjena tudi Študija variant 2008; ter da so bile na podlagi sprejetih stališč do pripomb in predlogov z javne razgrnitve preverjene dodatne možnosti optimizacije trase in rešitve, osnutek DPN pa je bil posledično spremenjen in zato je bila julija 2016 izvedena dodatna javna predstavitev, po zaključenih predstavitev sprememb pa izdelan predlog DPN.

13. Vlada nasprotuje navedbam predlagateljev glede vsebine Študije variant 2008 in pojasnjuje, da je bila z njo opravljena izbira najustreznejše variante F2-2. Poudarja, da je prostorsko načrtovanje postopek usklajevanja med različnimi interesi, pri katerem se lahko načrtovanje za določen čas tudi ustavi, lahko pa pride tudi do dopolnjevanja določenih faz postopka oziroma vračanja v predhodne faze. Vlada zavrača očitke predlagateljev, da med javno razgrnitvijo leta 2015 ali leta 2016 ni bilo mogoče uveljavljati alternativnih tras. Navaja, da je bilo za vsak predlog utemeljeno pojasnjeno, zakaj ga je ali ga ni mogoče upoštevati, ter pojasnjuje, da so bili praviloma razlogi za zavrnitev predlogov takšne narave, da bi se zaradi njih morala trasa pomikati v območja, za katera je bilo že predhodno preverjeno, da niso primerna s prostorskega, okoljskega, tehničnega ali ekonomskega vidika.

14. Vlada zanika tudi trditve predlagateljev, da je delovna skupina Vlade Študijo variant 2007 ocenila kot neprimerno in okoljsko nesprejemljivo in da je Vlada s sklepom z dne 25. 12. 2012 svojo prvotno izbiro trase F2-2 razveljavila. Povzema ugotovitve medresorske delovne skupine in njeno oceno, da bi bilo bolj smiselno in racionalno usmeriti pozornost na razvoj in modernizacijo obstoječe cestne povezave. Navaja, da drugih izvedljivih variant ni bilo mogoče najti, zato dopolnitev študije variant ni bila izdelana. Dodaja še, da je bilo na podlagi prometnega modela DARS ugotovljeno, da je treba na odseku med avtocesto A1 in Velenjem zagotoviti prepustnost ceste s štirimi voznimi pasovi. Ker modernizacija obstoječe cestne povezave, kot jo je predlagala Medresorska delovna skupina, tega ne bi zagotovila, se je postopek v letu 2015 nadaljeval z optimizacijo izbrane najustreznejše variante iz Študije variant 2008. Pri tem Vlada pojasnjuje namen študije variant in navaja, da se praviloma podrobnejše strokovne podlage in (dopolnjen) osnutek državnega prostorskega načrta pripravijo za predlagano najustreznejšo varianto, kadar pa pride pri tem do težav, ki se lahko izkažejo šele pri podrobnejši projektni obdelavi, lahko Vlada odloči, da se prostorski akt pripravi za katero drugo izvedljivo varianto iz študije variant. Vlada trdi, da se je to zgodilo s sklepom z dne 25. 10. 2012, s katerim je naložila iskanje druge izvedljive variante (ne pa tudi nove najustreznejše variante), ter da sklep ne spreminja zaključka iz Študije variant 2008.

15. V zvezi z uporabo določb Aarhuške konvencije Vlada uvodoma pojasnjuje, da gre za mednarodno pogodbo, in meni, da bi morebitna kršitev določb Aarhuške konvencije lahko imela za posledico le odgovornost države pogodbenice, ne pa tudi dostopa posameznikov do sredstev in metod sodelovanja javnosti, ki v sami konvenciji niso predpisana. Vlada trdi, da bi takšna nesistemska razlaga porušila pravno varnost v državi, ter dodaja, da je Republika Slovenija tako z ZUreP-1 kot tudi z ZPNačrt in ZUPUDPP predvidela sodelovanje javnosti pri pripravi DPN in omogočila razpravo o variantah v eni od faz postopka priprave. Meni, da je v obravnavanem primeru upošteven 8. člen Aarhuške konvencije, ta pa po mnenju Vlade ni take narave, da bi jasno in nedvoumno opredeljeval pravne posledice za posameznika, ampak nalaga samo obveznost državi podpisnici, da

postopkovno uredi, da je pri pripravi izvršilnih predpisov zagotovljeno ustrezno in učinkovito sodelovanje javnosti. Vlada pri tem ponovno utemeljuje, da si je pripravljavec Uredbe ves čas prizadeval za učinkovito sodelovanje javnosti v postopku. Ob tem dodaja, da dolžnost striktnega vsebinskega upoštevanja predlogov in pripomb javnosti ne izhaja niti iz Aarhuške konvencije niti iz drugih določb evropskega in slovenskega prava.

16. Vlada nasprotuje tudi zatrjevani protiustavnosti ZPNačrt in ZUPUDPP in trdi, da je ves čas od ratifikacije Aarhuške konvencije obstajala pravna podlaga za sodelovanje javnosti ter podajanje predlogov in pripomb na variante. Navaja, da je bila glede na peti odstavek 62. člena ZUPUDPP javna razgrnitev variant omogočena tudi pri pripravi starejših še nedokončanih državnih prostorskih načrtov (kot je v tem primeru), saj nadaljevanje postopka po 3. točki 39. člena ZUPUDPP pomeni seznanitev javnosti in občin z osnutkom državnega prostorskega načrta, študijo variant in okoljskim poročilom, kar se je zgodilo junija 2015. ZPNačrt po mnenju Vlade ni bil protiustaven, saj je vseboval določbe o javni razgrnitvi študije variant, ki pa je bila predvidena na stopnji dopolnjenega DPN. V obravnavanem primeru pri predstavitvi Študije variant 2007 po navedbah Vlade ni šlo za izvajanje zakonsko predpisane javne razgrnitve, ampak za dodatno javno razgrnitev, ki je bila izvedena prostovoljno in tako, da je bila namenjena dvanajstim občinam, ki so na območju študije variant. Zožitev pošiljanja obvestila o javni razgrnitvi in obravnavi samo na občine zato po mnenju Vlade tudi ni pomenila kršitve ZPNačrt ali »nadomestka« za javno razpravo v skladu z 32. členom ZPNačrt. Jasna naj bi bila tudi določba petega odstavka 62. člena ZUPUDPP, ki po mnenju Vlade v ničemer tudi ne nasprotuje Aarhuški konvenciji, zato naj bi bil tudi predlog za njeno oceno ustavnosti neutemeljen.

17. V zvezi z nasprotovanjem pravu EU Vlada sprva pojasnjuje, da je bil predhodni postopek Pilot 8118/15/ENVI res voden zaradi dveh primerov prostorskih načrtov, da pa je bil postopek kršitve 19. 7. 2018 uradno zaprt, da je Republika Slovenija zadovoljivo pojasnila, kako je v teh dveh primerih spoštovala vse zaveze evropskega prava in Aarhuške konvencije, ter da Evropska komisija kršitve prava EU ni prepoznala in zato tudi ni sprožila postopkov pred Sodiščem EU. Direktivo SEA, iz katere izhaja smiselno podobna zaveza po sodelovanju javnosti kot iz 8. člena Aarhuške konvencije, je Republika Slovenija po navedbah Vlade v celoti prenesla v slovenski pravni red in o tem ustrezno notificirala organe EU.

18. Očitkom o bistvenem razlikovanju med trasama F2 in F2-2, zaradi česar naj bi ne šlo zgolj za optimizacijo trase, Vlada nasprotuje z obširnim utemeljevanjem, da se prostorska ureditev od začetka do konca postopka priprave DPN spreminja tako lokacijsko kot prometno tehnično ter da je prostorska ureditev, ki jo v prostor umesti uredba o DPN, ustrezna, optimizirana in podrobno obdelana ena izmed izvedljivih variant v študiji variant. Pojasnjuje, da je v postopku priprave DPN optimiziranje rešitev prisotno praktično v vseh fazah, obseg optimizacije oziroma odmik od obstoječe rešitve pa je odvisen od faze, v kateri se optimiziranje izvaja. Vlada izpostavlja, da način in obseg optimiziranja rešitev v prostoru nista določena v predpisih, temveč sta rezultat predvsem strokovnega dela in presoje prostorskega načrtovalca in projektanta, ki morata pri tem upoštevati vse že znane danosti in omejitve v prostoru, bistveno pa je, da se s prilagojenimi oziroma optimiziranimi prostorskimi rešitvami dosežejo izhodiščni cilji načrtovane ureditve in bistvene nesporne značilnosti izbrane najustreznejše variante.

Vlada podrobno opisuje samo optimizacijo trase F2 v F2-2.

19. Glede na vse navedeno Vlada Ustavnemu sodišču predlaga, naj zavrže zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe, podredno pa, naj zahtevo v celoti zavrne in ugotovi, da je Uredba zakonita in pripravljena v skladu s pravom EU in Aarhuško konvencijo.

20. O odgovoru Vlade sta se izjavila predlagatelja Občinski svet Občine Braslovče in Občinski svet Občine Polzela, ki vztrajata pri trditvah in utemeljitvah iz zahteve, ki jih odgovor Vlade po njunem mnenju ne omaje. Uvodoma zanikata navedbo Vlade, da se argumenti v zahtevi nanašajo predvsem na Občino Šmartno ob Paki, ter utemeljujeta, da je poseg v ustavni položaj lokalne skupnosti utemeljen tudi v njunem primeru, in menita, naj tudi pravna argumentacija zahteve ostane nespremenjena. Vztrajata pri očitku, da v postopku priprave in sprejetja Uredbe občinam in javnosti ni bila zagotovljena možnost učinkovitega sodelovanja. Trdita, da sta glede na odgovor Vlade vsebina in potek sodelovanja predlagateljev in javnosti v bistvenem nesporna. Izpostavljata, da Vlada tudi z ničimer ne zanika trditve in izkaza o nasprotovanju predlagateljev predvidenemu poteku trase v javni razpravi v letih 2015 in 2016 ter o zavrnitvi tega z utemeljitvijo o poteku trase kot že prej dokončno določenem. Predlagatelja oporekata tudi stališču Vlade, da je vprašanje, ali se neka trasa šteje za optimizirano varianto druge trase ali za drugo traso, strokovno. Menita, da gre za pravno vprašanje, saj navedena odločitev vpliva na pravice udeležencev postopka, v katerem se trase in njihov potek določajo s pravnim aktom, prav to pa bi po njunem mnenju moralo biti upoštevni pravni kriterij. Vlada pa po mnenju predlagateljev v svojem odgovoru ne zanika niti tega, da razlog za spremembo trase niso bile ugotovljene potrebe po spremembah trase, oziroma tega, da je Vlada v tem primeru ravnala drugače kot na drugih odsekih iste ceste, torej diskriminatorno.

B. – I.

21. ZUstS v prvem odstavku 24.b člena določa, kaj mora vsebovati zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega predpisa. Skladno s peto alinejo prvega odstavka 24.b člena ZUstS ter s I. točko Priloge Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17 – v nadaljevanju Poslovnik) mora zahteva vsebovati tudi podpis vložnika. V obravnavanem primeru je kot eden izmed predlagateljev navedena tudi Občina Šmartno ob Paki, ki jo zastopa župan Janko Kopušar, vendar slednji zahteve ni podpisal. Ker zahteva Občine Šmartno ob Paki torej ne izpolnjuje pogojev iz pete alineje prvega odstavka 24.b člena ZUstS, jo je Ustavno sodišče zavrglo (2. točka izreka).

22. Občina Braslovče in Občina Polzela trdita in s sklepi občinskih svetov izkazujeta, da sta bila na sejah občinskih svetov sprejeta sklepa o vložitvi zahteve, pooblaščenca pa župana občin, ki sta zahtevo tudi podpisala. Ustavno sodišče je zato štelo, da sta predlagatelja Občinski svet Občine Braslovče in Občinski svet Občine Polzela (v nadaljevanju predlagatelja), ki vlagata zahtevo za oceno ustavnosti izpodbijanih predpisov na podlagi devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, po kateri lahko predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če ta posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti.

23. Izpodbijana Uredba se nanaša na področje načrtovanja prostorskega razvoja, na katerem občina po drugem odstavku 21. člena 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) opravlja izvirne naloge oziroma ima na njem z zakoni določene pristojnosti. DPN lahko v te občinske naloge posega, saj je ZUPUDPP, na podlagi katerega je bila Uredba sprejeta, določal, da DPN spreminja oziroma dopolnjuje občinske prostorske akte (četrti odstavek 3. člena ZUPUDPP).³ Ker načrtovana gradnja hitre ceste poteka po območju Občine Braslovče in Občine Polzela, sta predlagatelja z navedbami, da Uredba posega v pravico občin do lastnega prostorskega urejanja, izkazala, da je procesna predpostavka iz devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS izpolnjena.

B. – II.

24. Ustavno sodišče je seznanjeno z javnimi stališči o prednostih in slabostih predlaganih variant, o njihovih posegih v okolje in naravo (izguba kmetijskih zemljišč) ter zasebna življenja (rušitev domov), o nevarnostih za vodne vire in o finančnih posledicah. Vendar stališča o primernosti posameznih variant na presojo Ustavnega sodišča ne morejo vplivati. Ko Ustavno sodišče v okviru svojih pristojnosti odloča o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in zakoni (160. člen Ustave), ne ocenjuje primernosti ureditve⁴ in ne odloča o strokovnih vprašanjih.⁵ Ustavno sodišče zato ne more presojati, ali je izbrana trasa cestnega odseka najustreznejša med predlaganimi, niti ne tega, ali varianta F2-2 pomeni zgolj optimizacijo variante F2 ali pa gre za samostojno traso. Načrtovanje in optimizacija variant je proces interdisciplinarnega strokovnega dela, katerega rezultat je izbira najustreznejše variante prostorske ureditve. Ocene o primernosti temeljijo na strokovni podlagi – podrobneje obdelanih idejnih rešitvah, ki se vrednotijo s prostorskega, varstvenega, funkcionalnega in ekonomskega vidika.⁶ Gre torej za strokovno vprašanje *par excellence*. To velja tudi za presojo, ali premik trase pomeni zgolj njeno optimizacijo v smislu odmika od obstoječe rešitve ali gre za novo traso, ki terja ponovno vrednotenje in primerjavo variant. Zato je zmotno stališče predlagateljev, da je to, ali konkreten premik trase že pomeni drugačno, novo traso ali pa gre za optimizacijo obstoječe trase, pravno vprašanje. Pri vprašanju, ali je bilo ob tem javnosti ustrezno omogočeno sodelovanje v postopku in so ji bile zagotovljene vse procesne pravice, pa ne gre za optimizacijo trase, temveč za presojo zakonitosti postopka priprave prostorskega akta.

25. Upoštevanje tudi preostale trditve predlagateljev, je presoja Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru omejena na oceno ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bila Uredba sprejeta (tretji odstavek 21. člena ZUstS). Bistveni očitki predlagateljev pri tem je, da v postopku priprave Uredbe, med katerim je na področju prostorskega načrtovanja večkrat prišlo do sprememb zakonodaje, javnosti ni bilo omogočeno učinkovito in dovolj zgodnje sodelovanje v postopku. S tem naj bi bile kršene določbe 44. in 153. člena Ustave, Aarhuške konvencije, Direktive SEA in ZPNačrt.

26. Cilj Aarhuške konvencije je varovanje okolja s pomočjo javnosti, ki ji je s tem namenom treba omogočiti sodelovanje pri okoljskem odločanju javnih oblasti. Za uporabo Aarhuške konvencije je zato najprej pomembno, ali se okoliščine konkretne zadeve nanašajo na javnost, kot je opredeljena v 2. členu Aarhuške konvencije (veljavnost *ratione personae*). Nadalje, sporno vprašanje se mora glede na 1. člen Aarhuške konvencije nanašati na varovanje okolja (veljavnost *ratione materiae* konvencije). Ustavno sodišče mora torej najprej presoditi, ali se Aarhuška konvencija uporablja v okoliščinah obravnavane zadeve. Pri tem mora Ustavno sodišče upoštevati tudi pravo EU, predvsem Direktivo SEA. Ker pa je koncept sodelovanja javnosti po Aarhuški konvenciji v primerjavi z Direktivo SEA širši,⁷ je Ustavno sodišče zagotavljanje sodelovanja javnosti ocenjevalo z vidika Aarhuške konvencije, ne da bi se pri tem posebej opredeljevalo še do očitka nasprotovanja pravu EU (zlasti drugega odstavka 6. člena Direktive SEA), v okviru katerega se predlagatelja sklicujeta tudi na postopek Evropske komisije zoper Republiko Slovenijo Pilot 8118/15.

27. Obravnavana zadeva se nanaša na več zakonov, ki so veljali v času priprave izpodbijane Uredbe in vsi temeljili na načelu sodelovanja javnosti v postopkih priprave prostorskih aktov (glej 31. točko obrazložitve te odločbe). Glede na navedeno je v obravnavanem primeru podana uporaba *ratione personae* Aarhuške konvencije. Ustavnemu sodišču se zato ni treba posebej opredeljevati do vprašanja, ali oziroma v katerih primerih se tudi občina sama lahko sklicuje na Aarhuško konvencijo, kadar oziroma kolikor nastopa kot predstavnica javnosti.

28. Vlada v odgovoru na zahtevo zagovarja stališče, da je za presojo izpodbijane Uredbe upošteven 8. člen Aarhuške konvencije, ter pri tem trdi, da gre za obveznost države podpisnice, da sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov postopkovno uredi. Področje prostorskega načrtovanja, na katerem občine opravljajo izvirne naloge oziroma

imajo z zakoni določene pristojnosti,⁸ samo po sebi ne spada na področje urejanja Aarhuške konvencije (*ratione materiae*). Vendar ni mogoče spregledati, da je prostorsko načrtovanje praviloma tesno povezano z varstvom okolja. Zato je Ustavno sodišče glede prostorskih aktov, ki določajo namensko rabo prostora na občinski ravni, že sprejelo stališče, da gre za načrte in programe v zvezi z okoljem iz 7. člena Aarhuške konvencije.⁹ Pri tem je kot bistvenega upoštevalo vsebinski in ne (samo) formalni kriterij: prostorski akti, ki urejajo namensko rabo občinskega prostora, določajo okvire za politiko poseganja v prostor in pomenijo izhodišče za izvedbeno prostorsko načrtovanje oziroma za posege v prostor, poleg tega pa z načrtovanjem posegov v prostor vplivajo na posamezne dele okolja (voda, zrak, tla, rastline, živali itd.).¹⁰ Slednje velja tudi za državne prostorske načrte, ki so bili sprejeti na podlagi ZUPUDPP. Ustavno sodišče zato tudi te šteje za načrte in programe v zvezi z okoljem iz 7. člena Aarhuške konvencije.

29. Iz 7. člena Aarhuške konvencije torej izhaja dolžnost pogodbenic, da zagotovijo pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Pri tem morajo pogodbenice ob uporabi tretjega odstavka 6. člena Aarhuške konvencije zagotoviti ustrezno časovno obdobje za udeležbo javnosti v posameznih fazah, dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom 6. člena Aarhuške konvencije in možnost, da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju. Na podlagi četrtega odstavka 6. člena Aarhuške konvencije morajo pogodbenice zagotoviti udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje, skladno z osmim odstavkom 6. člena Aarhuške konvencije pa, da se pri odločitvah ustrezno upošteva izid udeležbe javnosti.¹¹

30. Člen 7 Aarhuške konvencije zavezuje zakonodajalca pri sprejemanju zakonov. Na podlagi 8. člena Ustave morajo namreč biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo. Sodelovanje javnosti v postopkih prostorskega načrtovanja mora biti urejeno že v področni zakonodaji. Skladno s tretjim odstavkom 153. člena Ustave morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni. Ker je presoja tega, ali je bilo v postopku priprave izpodbijane Uredbe zagotovljeno učinkovito sodelovanje javnosti, vprašanje ustavnosti in zakonitosti postopka priprave Uredbe, je Ustavno sodišče vse očitke predlagateljev presojalo po tretjem odstavku 153. člena Ustave. Tudi kršitev 44. člena Ustave namreč predlagatelja posplošeno utemeljujeta s tem, da javnosti v nasprotju s pravili Aarhuške konvencije ni bila dana možnost sodelovanja v postopku, medtem ko drugih vidikov neskladnosti Uredbe s to ustavno določbo ne utemeljita.

31. Na področju urejanja prostora na državni ravni je sodelovanje javnosti v postopkih prostorskega načrtovanja v času priprave izpodbijane Uredbe sprva urejal ZUreP-1, nato ZPNačrt ter nazadnje ZUPUDPP, na podlagi katerega je bila izpodbijana Uredba tudi sprejeta.¹² Vsi zakoni so temeljili na načelu sodelovanja javnosti¹³ in so za primere, ko je bila v postopku priprave prostorskega akta izvedena študija variant, določali tudi obveznost njene javne razgrnitve.¹⁴ ZPNačrt je tako v prvem odstavku 32. člena določal, da mora ministrstvo, pristojno za prostor, v postopku priprave DPN javnosti omogočiti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, in v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo ter da se v primeru, če so pripravljene variantne rešitve, v okviru javne razgrnitve razgrnejo vse variantne rešitve z obrazložitvijo predloga izbora rešitve. Očitek predlagateljev, da ZPNačrt ni omogočal javne razprave v fazi še odprtih variantnih rešitev in da je zato v neskladju z Aarhuško konvencijo, je zato očitno neutemeljen.

32. V obravnavanem primeru dopolnjeni osnutek DPN, za katerega je 32. člen ZPNačrt predvideval javno razgrnitev, v času uveljavitve ZUPUDPP še ni bil izdelan. Iz navedb predlagateljev in Vlade je razvidno, da je bila v letu 2007 izdelana prva študija variant (Študija variant 2007), ki je na spornem območju med avtocesto A1 in Velenjem predvidela

šest različnih variant z dvema podvariantama (F1, F2, F3a, F3b, F4a, F4b, F5 in F6), kot najustreznejša pa je bila predlagana varianta F2. Iz pojasnil Vlade izhaja, da je bila v času med oktobrom in decembrom 2007 omogočena razprava in izvedena javna predstavitev te študije variant, na katero so bile vabljeni vse občine z območja DPN, ki so imele po njeni izvedbi 14 dni časa za posredovanje svojih mnenj in pripomb, na predstavljeno gradivo pa se je odzvala tudi organizirana javnost. Navedena javna razprava ni bila namenjena pridobitvi smernic za načrtovano gradnjo hitre ceste iz pristojnosti lokalnih skupnosti (smernice so bile pridobljene že pred uveljavitvijo ZPNačrt v skladu z 29. členom ZUreP-1), zato ni utemeljen očitke predlagateljev o kršitvi tretjega odstavka 30. člena ZPNačrt, ker naj bi občinam po izvedbi te javne predstavitve ne bil zagotovljen 30-dnevni rok za podajanje pripomb. Ker je šlo pri tej javni predstavitvi za dodatno, predčasno predstavitev študije, in ne za javno razgrnitev v skladu z 32. členom ZPNačrt (saj v času veljavnosti ZPNačrt še ni bil izdelan dopolnjeni osnutek DPN), tudi očitku predlagateljev o kršitvi prvega in četrtega odstavka 32. člena ZPNačrt¹⁵ ni mogoče slediti.

33. Vlada v odgovoru na zahtevo nadalje pojasnjuje, da so bili v nadaljevanju postopka s Študijo variant 2007 in okoljskim poročilom seznanjeni varstveni nosilci urejanja prostora, ki so podali svoja mnenja in predloge za optimizacijo predloga najustreznejše variante. Kot izhaja iz priložene »Zabeležke sestanka s predstavniki varstvenih resorjev na temo predloga najustreznejše variante« z dne 17. 1. 2008 (priloga 13 k odgovoru Vlade na zahtevo), je bil glede odseka F na podlagi pripomb Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP) sprejet sklep, da se predlog najustreznejše variante optimizira tako, da se trasa čim bolj umakne z območij najboljših kmetijskih zemljišč oziroma območij kompleksne melioracije. Glede na prejete pripombe in mnenja je bil predlog najustreznejše variantne rešitve iz Študije variant 2007 optimiziran v Študiji variant 2008, kar Vlada izkazuje s predloženim elaboratom »Mapa I – zvezek 3a: optimiziran predlog najustreznejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z Republiko Avstrijo«, v katerem je opisan in v grafični obliki prikazan optimiziran potek trase F2-2 (priloga 14 k odgovoru Vlade na zahtevo). Glede na navedeno ne drži, da Študija variant 2008 pomeni le ponovitev Študije variant 2007, kot uveljavljata predlagatelja, saj je bila obstoječi študiji variant dodana ravno utemeljitev predloga optimizirane variante F2-2, ki je bila s Študijo variant 2007 izbrana za najustreznejšo. Zahteva, da bi morala Vlada postopek vrednotenja variant in njihove medsebojne primerjave dopolniti in tudi optimizirano varianto primerjati z ostalimi, iz ZPNačrt ne izhaja. Če predlagatelja z očitkom merita na to, da bi to zahtevala okoliščina, da gre za novo in ne optimizirano varianto trase, pa uveljavljata očitke strokovne narave, do katerega se Ustavno sodišče ni pristojno opredeljevati (glej 24. točko obrazložitve te odločbe).

34. Ob uveljavitvi ZUPUDPP oktobra 2010 se je postopek priprave Uredbe nadaljeval v skladu s petim odstavkom 62. člena ZUPUDPP, ki je določal, da se v primeru, če je ob uveljavitvi tega zakona v postopku priprave DPN, začetega po ZPNačrt, faza predloga izbora variantnih rešitev v dopolnjenem osnutku DPN po ZPNačrt že opravljena, postopek priprave načrta nadaljuje po določbah od 3. točke 39. člena ZUPUDPP¹⁶ dalje, pri čemer se osnutek načrta izdelava na podlagi predloga izbora variantnih rešitev po ZPNačrt. Predlagatelja svoj očitke o tem, da bi se moral postopek nadaljevati v skladu s četrtem odstavkom 62. člena ZUPUDPP, utemeljujeta s tem, da izbira ene od variantnih rešitev, »opravljena v dopolnjenem osnutku DPN«, v času uveljavitve ZUPUDPP še ni bila opravljena, ker je bil osnutek Uredbe sprejet šele leta 2015. Njuna argumentacija ne vzdrži. V primeru, da bi se za zaključek izbire variantnih rešitev zahtevala že izdelava (dopolnjenega) osnutka DPN, bi to pomenilo, da bi bil postopek že v fazi javne razgrnitve dopolnjenega osnutka DPN in bi se torej postopek nadaljeval v skladu s sedmim odstavkom 62. člena ZUPUDPP. Kot je pojasnila Vlada, je faza izdelave dopolnjenega osnutka DPN združevala (i) pripravo variantnih rešitev, (ii) njihovo (o)vrednotenje in primerjavo s prostorskega, okoljskega, funkcionalnega in ekonomskega vidika ter (iii) predlog izbora variantnih rešitev. Vlada je s sklepoma z dne 25. 4. 2008 (priloga 15 odgovora Vlade na

zahtevo) in sklepom z dne 15. 9. 2008 (priloga 16A odgovora Vlade na zahtevo) izkazala, da je bila izbira optimizirane variantne rešitve F2-2 na odseku F načrtovane hitre ceste v času uveljavitve ZUPUDPP že opravljena, zato je bilo nadaljevanje postopka v skladu s petim odstavkom 62. člena ZUPUDPP v tem pogledu zakonito.

35. Nadaljevanje postopka v skladu s petim odstavkom 62. člena ZUPUDPP tudi ne pomeni, da je s tem javnosti onemogočeno učinkovito sodelovanje v postopku priprave DPN, saj je na podlagi te določbe v nadaljevanju postopka predvidena seznanitev javnosti z osnutkom načrta (pri čemer se osnutek načrta izdelava na podlagi predloga izbora variantnih rešitev po ZPNačrt), s študijo variant in okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, ter v tem času tudi zagotovitev njegove javne obravnave (prvi odstavek 33. člena ZUPUDPP ter 25. in 26. člen ZUPUDPP, na katera napotuje 3. točka 39. člena ZUPUDPP). Neutemeljen je zato očitek predlagateljev, da prehodne določbe ZUPUDPP onemogočajo sodelovanje javnosti pri izbiri variantnih rešitev v postopku odločanja o prostorskih načrtih.

36. Osnutek DPN z okoljskim poročilom in Študijo variant 2008 s strokovnimi podlagami je bil v skladu s 33. členom, upoštevajoč tudi 25. in 26. člen ZUPUDPP, javno razgrnjen junija 2015. Vlada je v odgovoru na zahtevo podrobno pojasnila potek postopka med letoma 2012 in 2015 ter razloge za vmesno iskanje druge izvedljive variante in ovrgla trditve predlagateljev, da je bila pri tem varianta F2-2 razveljavljena oziroma da je bila v zvezi z njo opravljena študija variant ocenjena za strokovno neustrezno. S sklepom z dne 18. 3. 2015 je Vlada tudi izkazala, da se je priprava DPN nato (ponovno) nadaljevala po optimizirani varianti F2-2. Ugovor predlagateljev, da je bil postopek po letu 2015 nezakonit, zato ni utemeljen.

37. Predlagatelja trdita, da javna razgrnitev Študije variant 2008 v letih 2015 in 2016 ni omogočala učinkovitega sodelovanja javnosti. Ta njun očitek ne drži. V skladu s splošnim načelom javnosti pri prostorskem načrtovanju morata biti (5. člen ZPNačrt) v postopku priprave prostorskega akta omogočena izražanje interesov posameznikov in skupin prebivalstva ter udeležba vseh zainteresiranih oseb. V ta namen je ZUPUDPP v več fazah postopka predvideval javno razgrnitev. V primeru, kot je obravnavani, ko sta bili v eni fazi združeni tako faza javne razgrnitve osnutka DPN (33. člen ZUPUDPP) kot faza javne razgrnitve študije variant s predlogom najustreznejše variante (25. člen ZUPUDPP), je imela javnost v času javne razgrnitve možnost dajati pripombe in predloge tako na Študijo variant 2008 s predlogom najustreznejše variante (peti odstavek 25. člena ZUPUDPP) kot na osnutek načrta, pripravljen na njeni podlagi (peti odstavek 33. člena ZUPUDPP). Navedeno potrjuje tudi priloženi dokument Stališča 2015 in dejstvo, da so bile na podlagi sprejetih stališč do pripomb in predlogov z javne razgrnitve 2015 preverjene dodatne možne optimizacije trase, osnutek DPN pa je bil posledično spremenjen. Junija 2016 je bila izvedena tudi dodatna javna razgrnitev, na kateri so imeli javnost in lokalne skupnosti ponovno možnost podati pripombe in predloge, sprejete pripombe pa so bile upoštevane v nadaljnjem postopku pri pripravi predloga DPN, kot to izhaja iz Stališč 2016. Javnosti zato zgolj s tem, da je bila Študija variant 2008 javno razgrnjena skupaj z osnutkom DPN, ni bila odvzeta možnost učinkovitega sodelovanja v postopku priprave DPN.

38. Kot pojasnjuje Vlada v odgovoru na zahtevo, je postopek državnega prostorskega načrtovanja postopek usklajevanja med različnimi interesi, v katerem lahko (prav zato) pride do dopolnjevanja določenih faz postopka oziroma vračanja v predhodne faze. Navedeno torej velja tudi za vračanje postopka v predhodne faze na podlagi pripomb in predlogov javnosti, podanih v fazi javne razgrnitve osnutka DPN po določbah ZUPUDPP. Še zlasti to velja v primeru, ko sta v eni fazi združeni javni razgrnitvi študije variant in na njeni podlagi pripravljenega osnutka DPN. Čeprav pripravljavec DPN ni dolžan upoštevati pripomb splošne javnosti in lokalnih skupnosti, pa morajo pristojni udeleženci priprave načrta do njih zavzeti stališča (šesti odstavek 25. člena, drugi odstavek 26. člena, sedmi odstavek

33. člena in drugi odstavek 34. člena ZUPUDPP). Vlada v odgovoru navaja, da je bilo v postopku priprave Uredbe za vsak predlog, podan med javno razgrnitvijo, utemeljeno pojasnjeno, zakaj ga je ali ga ni mogoče upoštevati, ter da so bili praviloma razlogi za zavrnitev predlogov takšne narave, da bi se zaradi njih morala trasa pomikati na območja, za katera je bilo že predhodno preverjeno, da niso primerna s prostorskega, okoljskega, tehničnega ali ekonomskega vidika. Predlagatelja vztrajata, da so bile njune pripombe v tej smeri »en bloc« zavrnjene, vendar vsebina Stališč 2015 tega ne potrjuje. Iz pripombe in stališča 1.1.3 je tako razvidno, da je Občina Braslovče posplošeno zahtevala »poslovno in realno vrednotenje možnih variant tras« in se sklicevala na dokumente, ki bi morali biti pri tem upoštevani, v stališču do pripombe pa je pojasnjeno, kateri dokumenti so bili v postopku upoštevani in zakaj nekateri izmed navedenih niso bili, ter odgovorjeno, da ni potrebe po ponovnem vrednotenju, kar glede na splošno naravo pripombe Občine Braslovče zadošča. Enako velja za pripombo Občine Polzela med javno razgrnitvijo leta 2016 in za stališče Vlade do nje (stališče 1.3.2 v Stališčih 2016). Občinama tako pravica do sodelovanja ni bila izvotljena in jima je bilo glede na navedeno zagotovljeno učinkovito sodelovanje v postopku. Pripombe in predlogi glede Študije variant 2008 niso bili neobrazloženo zavrnjeni, saj so odgovori pripravljavca DPN ustrezali konkretizaciji njenih pripomb. Zgolj dejstvo, da občini s svojimi pripombami nista bili uspešni, pa očitka o neučinkovitem sodelovanju javnosti pri pripravi DPN ne utemelji.

39. Glede na navedeno je postopek priprave in sprejetja Uredbe potekal v skladu z ZPNačrt in ZUPUDPP, v postopku pa je bila javnosti zagotovljena možnost učinkovitega sodelovanja. Uredba zato ni v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave (1. točka izreka).

C.

40. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika 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, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

Dr. Rajko Knez
Predsednik

¹ Državni zbor je Aarhuško konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji 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 – v nadaljevanju MKDIOZ), spremembo Aarhuške konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

² Predlagatelji se pri tem sklicujejo tudi na številne sodbe Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju Sodišča EU), npr. v zadevi *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, z dne 12. 5. 2011, v zadevi *Križan in drugi*, C- 416/10, z dne 15. 1. 2013, v zadevi *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, z dne 8. 11. 2016, in zadevi *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, z dne 8. 3. 2011.

³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/14, 17. točka obrazložitve.

⁴ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-203/05 z dne 31. 5. 2006.

⁵ Glej S. Nerad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1420.

⁶ Primerjaj prvi odstavek 12. člena in prvi odstavek 13. člena Pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 106/11).

⁷ Glej UNECE, The Aarhus Convention – An Implementation Guide, 2. izdaja, 2014, str. 122, dostopno na <http://www.unece.org/index.php?id=35869>.

⁸ Glej 23. točko obrazložitve te odločbe.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/13 z dne 9. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 76/14), 20.–22. točka obrazložitve.

¹⁰ Prav tam, 22. točka obrazložitve.

¹¹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-43/13, 23. točka obrazložitve.

¹² Sedaj je področje urejanja prostora in prostorskega načrtovanja urejeno z Zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – ZUreP-2).

¹³ Glej 10. člen ZUreP-1 in 5. člen ZPNačrt, ki se je na podlagi četrtega odstavka 1. člena ZUPUDPP uporabljal tudi v postopkih priprave prostorskih načrtov po ZUPUDPP.

¹⁴ Glej tretji odstavek 30. člena in 31. člen ZUreP-1, prvi odstavek 32. člena ZPNačrt in prvi odstavek 25. člena ZUPUDPP.

¹⁵ Prvi odstavek 32. člena ZPNačrt se je glasil: »Ministrstvo mora v postopku priprave državnega prostorskega načrta javnosti omogočiti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, in v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo. Če so pripravljene variantne rešitve, se v okviru javne razgrnitve razgrnejo vse variantne rešitve z obrazložitvijo predloga izbora rešitve.«

Četrti odstavek 32. člena ZPNačrt se je glasil: »V okviru javne razgrnitve ima javnost pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek državnega prostorskega načrta.«

¹⁶ Točka 3 39. člena ZUPUDPP se je glasila: »[Če se postopka presoje vplivov na okolje ne izvede skupaj s postopkom priprave načrta:] se javnost in občine v skladu s 25. členom in 26. členom tega zakona seznanijo z osnutkom načrta iz prvega odstavka 33. člena tega zakona, občine pa hkrati koordinatorju podajo tudi mnenje o upoštevanju smernic z vidika izvajanja njenih lokalnih javnih služb; [...]«