

**OBČINA PIRAN**  
Tartinijev trg 2  
6330 Piran - Pirano

Odvetniška pisarna  
Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.  
Brdnikova ulica 44  
1000 Ljubljana

**mužina**  
**Žvipelj** IN PARTNERJI

Ljubljana, 5. 5. 2022

**Zadeva: Pravno mnenje**

Spoštovani,

v prilogi vam pošiljamo Pravno mnenje glede začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrtovanja in avtentične razlage prostorskih aktov lokalne skupnosti.

S spoštovanjem,

ODVETNIŠKA PISARNA  
MUŽINA, ŽVIPELJ IN PARTNERJI d.o.o.  
**ODVETNIŠKA PISARNA**  
**MUŽINA, ŽVIPELJ IN PARTNERJI d.o.o.**

Odvetniki: doc. dr. Aleksij Mužina, mag. Marko Žvipelj, mag. Sara Koršič,  
Tanja Vodovnik, Bojan Medica, Žiga Rejc, Andreja Urh



Priloga:

- kot izhaja iz besedila.

## **OBČINA PIRAN**

Tartinijev trg 2  
6330 Piran - Pirano

Odvetniška pisarna  
Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.  
Brdnikova ulica 44  
1000 Ljubljana

Ljubljana, 4. 5. 2022

### **PRAVNO MNENJE GLEDE ZAČASNIH UKREPOV ZA ZAVAROVANJE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA IN AVTENTIČNE RAZLAGE PROSTORSKIH AKTOV LOKALNE SKUPNOSTI**

#### **1. Uvod in izhodišče**

V predmetni zadevi ste nas obvestili o prejetih zahtevkih investitorja DRAVA GP d.o.o., Ulica Carla Benza 16, 1000 Ljubljana, za izdajo projektnih pogojev v zvezi z njihove strani predvideno gradnjo na parc. del št. 5526/38 in del št. 5526/35, obe k.o. Portorož. Njihove zahteve v tej zvezi je Občinska uprava do sedaj že dvakrat zavrnila zaradi ugotovitve o neskladnosti posredovane dokumentacije z veljavnimi prostorskimi akti. Vzporedno pa so se pojavile tudi pobude s strani različnih svetniških skupin, da se zaradi zavarovanja javne interesa Občine Piran za zagotovitev ustrezne in s prostorskimi plani skladne gradnje na zadevnem območju ter spoštovanje predpisov in prostorskih načrtov s strani investitorja zavaruje tudi z drugimi razpoložljivimi pravnimi sredstvi. Ob tem ste se na našo pisarno obrnili z vprašanjem dopustnosti in ev. pravnih posledic morebitnega sprejema

- I. začasnih ukrepov urejanja prostora,
- II. avtonomne razlage prostorskega akta in/ali
- III. izvedbe spremembe prostorskih aktov.

V tej zvezi ste nam predložili v pregled:

- Izsek Odloka o spremembi zazidalnega načrta Lucija I, Uradne objave Primorskih novic št. 54/2001 z dne 24. 12. 2001, str. 349 in nasl. in pripadajoče grafike (v nadaljevanju krajše: Zazidalni načrt) - glede katerega to mnenje izhaja iz predpostavke, da je ta pravni akt veljaven;
- Negativno mnenje Občinske uprave Občine Piran št. 3506-0093/2020 z dne 9. 10. 2020;
- Negativno mnenje Občinske uprave Občine Piran št. 3506-0093/2020 z dne 12. 1. 2021

Ob navedenem izhodiščno podčrtujemo, da vprašanje morebitne (ne)skladnosti konkretnega projekta oz. projektov posameznega investitorja s prostorskimi akti, veljavnih na zadevni lokaciji, presega zgolj pravne okvire. Konkretni projekti nam tudi niso poznani. Prav tako pa gre tudi sicer za vprašanje, za odločanje o katerem so poklicani pristojni organi lokalne skupnosti oz. državni organi, ob izvedbi ustreznih strokovnih preverb in upoštevanju predpisanih procedur. Zato to pravno mnenje ne podaja in tudi nima namena podajati presoje o ustreznosti konkretnih projektnih rešitev v posameznem primeru, temveč je podano le v skladu z zastavljenim vprašanjem, kot zgoraj navedeno, in v njegovih okvirih.

Uvodoma tudi izpostavljam, da gre za mnenje, ki je dostopno njegovemu naročniku, zato ga brez dovoljenja naročnika ni mogoče uporabiti kot argument v morebitnem sodnem, upravnem ali drugem javno-pravnem postopku proti (zoper) naročniku(a). Mnenje odraža zgolj naše stališče o določenem pravnem vprašanju (ali razlagi), zato ne prevzemamo odgovornosti za odločitve, ki bi jih naročnik pravnega mnenja lahko sprejel na njegovi podlagi. Nadalje navajamo še, da je mnenje pripravljeno zgolj na podlagi poznavanja dejanskega stanja in da ne razpolagamo z morebitnimi nasprotnimi/dodatnimi informacijami, ki bi lahko vplivale na zaključke v tem pravnem mnenju. To mnenje je izdelano na podlagi predloženih dokumentov ter podanih ustnih informacij in ne izključujemo, da bi bilo drugačno, če bi se izkazalo, da pri njegovi pripravi nismo vedeli za dejstva in druge okoliščine, ki bi lahko vplivale na vsebino mnenja.

## **I. Glede začasnih ukrepov urejanja prostora**

V predmetnem primeru je bil Odlok o spremembi zazidalnega načrta Lucija I (v nadaljevanju krajše: Zazidalni načrt) sprejet v letu 2001. Do danes smo bili pri tem na zakonski ravni priča številnim spremembam zakonov na obravnavanem področju, in sicer so bili v vmesnem času veljavni oz. sprejeti:

- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN)<sup>1</sup> in Zakon o urejanju prostora (ZUreP);<sup>2</sup>
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1);<sup>3</sup>
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt);<sup>4</sup>
- sedaj veljavni Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2);<sup>5</sup>
- ter že sprejeti Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3),<sup>6</sup> ki se bo pričel uporabljati z dnem 1. 6. 2022.<sup>7</sup>

V navedenih zakonih so se posamezne rešitve spreminjale in dopolnjevale, vključno tudi s poimenovanji in vsebino posameznih prostorskih aktov. V tej zvezi moramo najprej ugotoviti, da je imel »zazidalni načrt« v kasnejši prostorski zakonodaji v sistematiki prostorskih aktov podobno pravno naravo, kot »lokacijski načrt« po ZUreP-1 oz. kot sedanji »občinski prostorski načrti (OPPN-ji)« po ZPNačrt, ZUreP-2 oz. ZUreP-3.<sup>8</sup>

Ob tem je ZUreP-1 v drugem odstavku 81. člena določal, da se začasni ukrepi prostorskega urejanja lahko sprejmejo za območje »... *prostorske ureditve, za katero še ni sprejet občinski lokacijski načrt.*» Te zakonske določbe je interpretirala praksa Upravnega sodišča v sodbi opr. št. I U 800/2009 z dne 24. 8. 2010, kjer je med drugim pojasnjeno:

*“Na podlagi navedenega so po oceni sodišča utemeljeni tožbeni ugovori, da v obravnavanem primeru niso izpolnjeni pogoji, ki jih za sprejetje začasnih ukrepov določa omenjeni 2. odstavek 81. člena ZUreP-1, saj je za predmetno območje, na katerega se nanaša*

<sup>1</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, SFRJ 83/89, SRS 43/89 - odl. US, RS 26/90, 3/91 - odl. US, 17/91-I - ZUDE, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 - ZPDF, 44/97, 9/01 - ZPPreb, 23/02 - odl. US, 110/02 - ZUreP-1.

<sup>2</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89, RS 71/93 - ZUN-F, 23/02 - odl. US, 110/02.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03 - ZZK-1, 33/07 - ZPNačrt, 126/07 - ZGO-1B, 108/09 - ZGO-1C, 80/10 - ZUPUDPP, 61/17 - ZUreP-2

<sup>4</sup> 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, 61/17 - ZUreP-2, 199/21 - ZUreP-3

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 61/17, 175/20 - ZIUOPDVE, 199/21 - ZUreP-3, 20/22 - odl. US

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 199/21.

<sup>7</sup> Glejte 342. člen ZUreP-2.

<sup>8</sup> Prim. tudi npr. tretji odstavek 97. člena ZPNačrt: *“Občinski lokacijski načrti, sprejeti na podlagi ZUreP-1, ostanejo v veljavi do izvedbe posegov v prostor, ki so z njimi načrtovani, spreminjajo in dopolnjujejo pa se po postopku, kot je predpisan za sprejem občinskega podrobnega prostorskega načrta.»* Oz. prvi odstavek 110. Člena ZPNačrt: *»(1) Za potrebe izdaje gradbenega dovoljenja in za potrebe izvajanja drugih predpisov se z dnem uveljavitve tega zakona šteje...občinski lokacijski načrt po ZUreP-1 za občinski podrobni prostorski načrt.»*

*izpodbijani Odlok, že bil sprejet zazidalni načrt...//...ki ima naravo občinskega lokacijskega načrta. Glede na to, da je tako predmetno področje prostorsko urejeno, tožena stranka ni imela podlage, da zaradi predvidene spremembe prostorske ureditve...//...sprejme z izpodbijanim Odlokom določene začasne ukrepe.”*

Vsebinsko primerljivo omejitev pa vsebujeta tudi 135. člen ZUreP-2 in 144. člen ZUreP-3, ki oba območje začasnih ukrepov omejujeta na območje “...prostorske ureditve lokalnega pomena, za katero v skladu s tem ali drugim zakonom obstaja razlastitveni namen ali namen omejitve lastninske pravice in za katere še ni bil sprejet OPN ali OPPN.”

Glede na navedeno delovno ugotavljamo, da je mogoče aktualno situacijo interpretirati iz več zornih kotov, ob izhajanju iz različnih predpostavk:

Skladno z ožjo interpretacijo je za zadevno območje relevantno le, da ga prostorsko že ureja sprejeti Zazidalni načrt, ki ima skladno tudi s sodno prakso Upravnega sodišča naravo OPPN. Ob tej predpostavki pa tako ZUreP-2 kot tudi ZUreP-3 (enako, kot predhodna sektorska zakonodaja) to območje na prvi pogled izključujeta iz kroga območij, za katere je mogoč sprejem začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrtovanja – kar glede na zgoraj citirano prakso Upravnega sodišča, kot jo je mogoče razumeti, velja tudi v primerih, ko bi tekkel npr. postopek sprejemanja novega občinskega prostorskega akta s popolnoma drugačnimi vsebinami, kot so bile npr. potrjene v veljavnem OPN/OPPN-ju.

Ob izhajanju iz okoliščine, da Občina Piran nima sprejetega OPN-ja, pa obenem ne moremo absolutno vnaprej izključiti možnosti dopustitve (širše, op.) razlage, skladno s katero bi ob podanem razlastitvenem namenu ob vložitvi predloga novega prostorskega akta lahko javni interes v tej zvezi vendarle zavarovali z zadevnim začasnim ukrepom za zavarovanje prostorskega načrtovanja, če obstaja razlastitveni namen in tega še ni mogoče doseči glede na obstoječe prostorske akte. Izpostavljeno določbo ZUreP-2 oziroma identično določbo ZUreP-3, kot zgoraj citirano, je namreč mogoče razumeti tudi v smeri, da je bistveno ali trenutno veljavni prostorski akt omogoča udejanjanje razlastitvenega namena ali ne. Po tej razlagi bi tako začasen ukrep bil lahko dopusten, če je izkazan razlastitveni namen in ga ni mogoče uresničiti zato, ker še ni sprejet ustrezen OPN ali OPPN. V tem smislu se torej primerja razlastitveni namen in veljavni prostorski akt. Ukrep pa bi bilo skladno z navedenim razlogovanjem mogoče sprejeti, če veljavni prostorski akt ne omogoča razlastitve, nov prostorski akt pa bi jo omogočal.

Takšen, širši razlagalni pristop, je do določene mere smiseln že glede na okoliščino, ker ima večina občin že sprejete OPN-je in zato na prvi pogled ni smotrno, da bi možnost

začasnih ukrepov veljala le za občine, ki OPN-jev še niso sprejele (oz. le za neko prehodno obdobje do sprejema OPN-jev). Predvsem pa je besedilo ZUreP-1 drugačno od besedil ZUreP-2 in ZUreP-3, saj določa le: *»Začasni ukrepi se lahko sprejmejo za območje širitve naselja, ki še ni določeno s strategijo prostorskega razvoja občine in prostorske ureditve, za katero še ni sprejet občinski lokacijski načrt.«* ZUreP-1 tako ukrepov ne veže na razlastitveni namen, pač pa na sam formalni sprejem prostorskih aktov. ZUreP-2 in ZUreP-3 pa začasne ukrepe vežeta na razlastitveni namen. Vendar pa je širša razlaga po naši oceni glede na zgoraj podano prakso Upravnega sodišča, sprejeta sicer še v zvezi s predhodno ureditvijo po ZUreP-1, v kolikor jo lahko interpretiramo kot t.i. ustaljeno sodno prakso (dasiravno formalno-pravno sodišča na predhodno prakso niso neposredno vezana, op.), manj verjetna. Hkrati pa bi se morebitno sedanje pojasnjevanje določenega razlastitvenega namena težko izognilo očitkom o usmerjenosti zoper konkretno nameravano investicijo.

V zvezi z ureditvijo začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrtovanja<sup>9</sup> pri tem še temeljno pojasnjujemo, da občina o zadevnih začasnih ukrepih odloči (po ZUreP-3 izrecno z odlokom), na podlagi sklepa o pripravi OPN ali OPPN. Pri tem smo glede na namen tega instituta, kot ga definira zakon, na stališču, da mora biti (že) na tej točki izkazan javni interes v obliki novo-predvidene drugačne rabe prostora za lokacijo konkretnega zemljišča, ki je predmet tovrstnih začasnih ukrepov; tj. mora biti v tej zvezi podan konkreten predlog - morebitno realizacijo katerega ščitijo zadevni začasni ukrepi. Začasni ukrepi za zavarovanje prostorskega načrtovanja so namreč namenjeni temu, da se prepreči onemogočanje oz. bistvena otežitve priprave in/ali izvedbe (novih) prostorskih aktov (glede sprejema katerih že teče postopek).<sup>10</sup>

Ob vsem navedenem pa še opozarjamo, da je vsak oblasten poseg v lastninsko pravico, četudi le začasen, temeljno tudi podvržen obveznosti povrnitve ustrezne škode prizadeti

---

<sup>9</sup> Gl. 143. in nasl. čl. ZUreP-3; oz., temeljno vsebinsko zelo podobno, 134. in nasl. čl. ZUreP-2.

<sup>10</sup> »143. člen ZUreP-3 (namen začasnih ukrepov)

*(1) Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora (v nadaljnjem besedilu: začasni ukrepi) so ukrepi, s katerimi se med pripravo OPN ali OPPN ali med izvedbo postopka državnega prostorskega načrtovanja preprečijo ravnanja, s katerimi bi bila onemogočena ali bistveno otežena priprava ali izvajanje teh prostorskih aktov, in sicer, če bi:*

*– se bistveno zvišali stroški načrtovanja prostorskih ureditev ali*

*– bili za njihovo izvedbo potrebni znatno povečani posegi v pravice in pravne koristi lastnikov nepremičnin in drugih subjektov.*

*(2) Območje učinkovanja, vrste in trajanje začasnih ukrepov se določijo tako, da posegajo v pravice in pravne koristi oseb le toliko, kolikor je to nujno za dosego javne koristi, ki se uresničuje z njimi.»*

stranki – glede česar pravna ureditev zagovarja t.i. polno odškodnino (glejte v tej zvezi razdelek III, v nadaljevanju). Specialno ZUreP-2 v 140., ZUreP-3 pa podobno v 149. členu sicer na prvi pogled odškodnino omejujeta le na primere, če je investitor na konkretni parceli, ki je predmet začasnega ukrepa, predhodno že sprožil postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja; in sicer temeljno le na stroške zaradi postopka konkretnega postopka za izdajo gradbenega dovoljenja. Vendar pa je takšna omejitev le navidezna: zakon obenem v istem členu v nadaljevanju še dodaja, da mora odškodnina v takem primeru kriti prizadetemu lastniku *»...tudi druge stroške, če lastnik ali oseba, ki je lahko zahtevala izdajo odločb iz prvega odstavka tega člena, dokaže, da so ji nastali v zvezi s tem postopkom ali investicijsko namero, ki jo je uresničevala s tem postopkom«*. Še dodatno pa zakon nato (v istem členu) izrecno napotuje, da se v tej zvezi smiselno uporabljajo »splošna pravila« o določitvi odškodnine pri razlastitvah. V primeru, da investitorju nastane zaradi začasnega ukrepa še kakšna druga škoda (npr. izgubljeni posel, ipd.), je torej tudi glede na zadevne specialne določbe praviloma upravičen do polne odškodnine.

## **II. Glede avtentične oz. tudi t.i. obvezne razlage prostorskih aktov**

Z vprašanjem okvirov (ne)dopustnosti avtentične razlage predpisov (v konkretnem primeru zakonov s strani Državnega zbora RS) se je nazadnje temeljito ukvarjalo Ustavno sodišče v svoji odločbi št. U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021. Pri tem je najprej podčrtalo svojo dosedanjo prakso, skladno s katero je avtentična razlaga zavezujoča oziroma je treba šteti, da ima predpis tak pomen, kot mu ga daje avtentična razlaga; pri čemer avtentična razlaga učinkuje tudi za nazaj (ex tunc), tj. od uveljavitve predpisa, ki ga interpretira.<sup>11</sup> Ob tem pa *»avtentična razlaga ne sme spreminjati in dopolnjevati zakona, kar pomeni, da zakonski normi ne sme dati vsebine, ki je ob njeni uveljavitvi ni imela. Spremembe in dopolnitve zakonov se namreč smejo sprejemati samo v ustavno določenem zakonodajnem postopku. Če torej avtentična razlaga zakonu daje vsebino, ki je ob njegovi uveljavitvi iz zakonskega besedila z ustaljenimi metodami razlage ni bilo mogoče izpeljati, gre po presoji Ustavnega sodišča za kršitev ustavno predpisanega zakonodajnega postopka oziroma za neskladje z 89. in 91. členom Ustave, ki ga je treba odpraviti v postopku za oceno ustavnosti zakona na podlagi IV. poglavja ZUstS.«*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Gl. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, 4. točka obrazložitve; odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018, 14. točka obrazložitve.

<sup>12</sup> Točka 22 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021.

V zadevni odločbi pa je Ustavno sodišče svojo predhodno prakso še dopolnilo in presodilo, da avtentična razlaga zakona, ki je (bila) urejena v Poslovniku Državnega zbora, prav tako ni v skladu z načelom delitve oblasti in načelom neodvisnosti sodnikov (drugi odstavek 3. člena in 125. člen Ustave). Oz. kot je (med drugim) pojasnilo:

*»Ustavna pristojnost zakonodajne veje oblasti pa ni, da sodnikom in drugim organom, ki so pristojni odločati o uporabi zakona v konkretnih primerih, daje navodila, kako naj sprejete zakone razlagajo...//...je naloga razlagalca, ki odloča o uporabi zakona za konkretni primer, in ne zakonodajalca, da izmed več možnih razlag izbere tisto, za katero oceni, da je podprta z najmočnejšimi argumenti. Kadar pa je zakonsko besedilo do te mere pomensko odprto, da z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče priti do njegovega jasnega pomena, je po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča taka zakonska določba v neskladju z ustavnim načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (ki izhaja iz 2. člena Ustave). Te protiustavnosti ni mogoče odpraviti tako, da bi zakonodajalec z avtentično razlago ex post avtoritativno določil vsebino nejasnega zakonskega besedila. Če namreč vsebine zakonske določbe z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče opredeliti, tega tudi ne more storiti zakonodajalec z avtentično razlago; avtentična razlaga bi bila v takem primeru dejansko sprememba ali dopolnitev zakona. Zakonske določbe, ki so tako nejasne, da z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče določiti njihovega pomena, je zato treba v postopku za oceno ustavnosti zakonov na podlagi IV. poglavja ZUstS razveljaviti, zakonodajalec pa mora za naprej sprejeti določljivejšo zakonsko ureditev.«<sup>13</sup>*

Glede na ugotovljeno neskladje je Ustavno sodišče razveljavilo 107. člen PoDZ-1, kolikor je določal, da Državni zbor sprejema avtentične razlage zakonov; ter 149. do 152. člen PoDZ-1, ki so določali postopek za sprejetje avtentične razlage zakona, »razen kolikor te določbe na podlagi četrtega odstavka 282. člena PoDZ-1 določajo postopek za sprejetje avtentične razlage poslovnika (2. točka izreka), saj Ustavno sodišče ustavne skladnosti avtentične razlage poslovnika v tej zadevi ni presojalo.« Ob navedenem se je torej Ustavno sodišče izrecno omejilo (le) na vprašanje ureditve avtentične razlage zakona, kot jo je urejal zadevni Poslovník; ni pa se, kot razumemo, v splošnem izreklo o nedopustnosti avtentične razlage predpisov kot take.

Glede na navedeno lahko po naši oceni glede vprašanja morebitnega pristopa k sprejemu avtentične razlage zadevnega odloka s strani Občinskega sveta Občine Piran najprej

---

<sup>13</sup> Prav tam, točka 41 obrazložitve.



ugotovimo, da avtentično razlago občinskih predpisov predvideva Poslovník Občinskega sveta Občine Piran<sup>14</sup> v 114. členu, ki se glasi:

*»Postopek za sprejem obvezne razlage*

*114. člen*

*Vsak, ki ima pravico predlagati odlok, lahko poda zahtevo za obvezno razlago določb občinskih splošnih aktov.*

*Zahteva mora vsebovati naslov splošnega akta, označiti določbe s številko člena ter razloge za obvezno razlago ter predlog besedila obvezne razlage.*

*O obvezni razlagi občinski svet razpravlja in glasuje.*

*Besedilo obvezne razlage je sprejeto z večino opredeljenih glasov navzočih občinskih svetnikov.*

*Občinski svet sprejema obvezno razlago po določbah tega poslovníka, ki veljajo za skrajšani postopek za sprejem odloka.*

*Sprejeta obvezna razlaga je sestavni del predpisa in se objavi v uradnem glasilu.«*

Sprejem avtentične razlage je torej predviden z veljavnim občinskim pravnim aktom – pričemer pa je potrebno obenem vnaprej opozoriti tudi na okoliščino, da je po naši oceni verjetno, da inštitut avtentična razlaga Poslovníka OS Občine Piran ne bi prestal ustavne presoje, tj. da bi v primeru vsebinske obravnave morebitnega pravnega sredstva v tej zvezi Ustavno sodišče v navedenem členu ali njegovem delu glede na podano dikcijo najverjetneje prepoznalo elemente kršitve 3. in/ali 125. člena Ustave, kot zgoraj obrazloženo.

V vsakem primeru pa je zgoraj podčrtana praksa Ustavnega sodišča splošno začrtala meje pravne dopustnosti učinkovanja morebitne avtentične razlage predpisa, tj. da ne sme spreminjati in dopolnjevati predpisa, kar pomeni, da pravni normi ne sme dati vsebine, ki je ob njeni uveljavitvi ni imela. Avtentična razlaga predpisa (lokalne skupnosti) pa tudi ne more per se nadomeščati presoje oz. razlage predpisa v konkretnem primeru – vsled česar poimenovanje »obvezna razlaga«, kot ga uporablja zadevni 114. člen Poslovníka OS Občine Piran, tudi ni najbolj ustrezno. Lahko namreč podaja le dodaten vidik za razlago predpisa, ki bo v konkretnem primeru izdaje gradbenega dovoljenja izhodiščno izvedena s strani pristojnega prvostopenjskega upravnega organa v upravnem postopku.

In sicer bo pristojni upravni organ relevantne določbe Zazidalnega načrta,

---

<sup>14</sup> Uradne objave Primorskih novic št. 73/2019 s spr.; neuradno prečiščeno besedilo se nahaja na spletni povezavi: <https://www.piran.si/DownloadFile?id=267395>

- ki v točki 3.3. a. 6. člena za »Območje teniških igrišč« določa:  
*»Med teniškimi igrišči in štiripasovnico je predviden gostinski objekt«;*

- točka 3.4 12. člena pa glasi:

*»3.4 Gostinski objekt*

*Severno od teniških igrišč, ob štiripasovnici, je predviden večnamenski objekt s trgovsko, poslovno, gostinsko in športno-rekreacijsko ponudbo. Objekt je v obliki črke L. Maksimalne tlorisne velikosti 50,00 m x 25,00 m, po višini obsega pritličje in mansardo. Zahodno od objekta je urejeno parkirišče.«*

razlagal temeljno preko ene od petih metod razlage prava, kot jih pravna teorija označuje za prevladujoče in splošno sprejete,<sup>15</sup> tj. jezikovna, logična, sistematična, zgodovinska in funkcionalna oz. teleološka razlaga.

Z drugimi besedami: avtentična razlaga je le pojasnilo – ne more pa predstavljati materialnega prava, ki bi pristojne odločevalce kakorkoli zavezovalo. Enako velja tako za državne organe, kot tudi za upravne organe občine: ne glede na okoliščino, da je takšna avtentična (oz. »obvezna« - ki to materialno-pravno ni, op.) razlaga sprejeta s strani najvišjega organa občine. Morebitna avtentična razlaga predpisa lahko, v kolikor jo upravni organ (občine ali države)/sodišče (sploh) smatra za relevantno v konkretnem kontekstu posamezne zadeve, temeljne metode razlage prava, ki se medsebojno nujno prepletajo, glede na zgoraj navedeno zgolj (postransko) dopolnjuje tako, da razlaga razumevanja zadeve, na katero se nanaša.

Avtentična razlaga je tako (lahko) le pojasnilo Občinskega sveta o njegovem razumevanju določenega pravnega akta, na katerega se nanaša – ne more pa predstavljati materialnega prava, ki bi pristojne odločevalce kakorkoli zavezovalo. - Če pa bi avtentična oz. obvezna razlaga preseгла navedene okvire (zgolj pojasnila, op.), pa bi po naši oceni bila (seveda ob procesni predpostavki vložitve ustreznih pravnih sredstev in sprejema le-teh v obravnavo s strani naslovnika) takšna razlaga ter tudi pravna podlaga, na podlagi katere je bila sprejeta, lahko tudi predmet razveljavitve s strani Ustavnega sodišča.

V tej zvezi ste nam postavili še podvprašanje morebitne odškodninske odgovornosti občine, če bi sprejela obvezno razlago, ki bi bila nato razveljavljena s strani Ustavnega sodišča. Odgovor na to vprašanje zavisi od številnih okoliščin, zato na hipotetični ravni nanj ne moremo dati neposrednega odgovora – pri čemer pa obenem ne moremo spregledati najmanj vsaj naslednjih pravnih izhodišč:

---

<sup>15</sup> Perenič, A. Razlaga pravnih aktov v Kušej, G., Pavčnik, M. & Perenič, A.: Uvod v pravnoznanstvo, Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1995, str. 203 in nasl.

- Kot prvo so za odločanje v konkretnem primeru pravic in obveznosti investitorja pristojni posamezni upravni organi, ne pa občinski svet. Temeljno je torej odgovornost za posamezno odločitev (kako, če jo bo, bo upošteval med drugim tudi morebitno obvezno razlago, op.) na pristojnemu upravnemu organu.
- Nadalje se postavlja vprašanje dejanskega vpliva obvezne razlage na konkretni položaj prizadetega investitorja. Če investitor ni nič prizadet, potem tudi ne more biti odškodnine.
- Kot tretje gre nenazadnje izpostaviti tudi vprašanje namenov posameznih članov občinskega sveta ob odločanju v tej zvezi. Če le-ti niso skladni z zakonom, bi lahko v posameznem primeru (skrajno, op.) šlo morebiti tudi za katero od uradno preganljivih kaznivih dejanj; kar posredno tudi vpliva na morebitno odškodninskopravno odgovornost oz. njeno uveljavljanje.

Vsak posamezen življenjski primer torej terja vsebinsko obravnavo številnih konkretnih okoliščin, zato odgovor na hipotetično generalno vprašanje v tej zvezi presega okvir tega pravnega mnenja. Pri tem pa glede na okoliščino, da v konkretnem primeru občinski predpisi, ki urejajo možnost sprejema obvezne razlage, dajejo obvezni razlagi vsebine, ki bi jih Ustavno sodišče verjetno ocenilo kot preširoke (kot zgoraj opredeljeno), tudi v tem kontekstu iz previdnosti predlagamo, da se v izogib nejasnosti glede pomena obvezne razlage (tudi v okviru morebitnega sprejemanja le-te) s citirano prakso Ustavnega sodišča seznaniti tudi občinski svet; ter se pri tem tudi posebej opredeli, da naj se obvezna razlaga pojmuje in razlaga (le) znotraj okvirov dopustnosti, kot jih je opredelilo Ustavno sodišče v svoji zg. citirani praksi.

### **III. Glede spreminjanja prostorskih aktov**

Z odločbo U-I-139/15 je Ustavno sodišče ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice nekoliko spremenilo svoja predhodna stališča in določilo, da prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine (*inability to develop the property*), ki jih lahko določa prostorski akt, ne pomenijo zgolj načina določitve uživanja lastnine, temveč pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine.<sup>16</sup> Tudi v svojih kasnejših recentnih odločitvah, ki se nanašajo na prostorske akte in poseg v obstoječe pravice (v obravnavanem primeru iz zazidljivih v nezazidljiva zemljišča) je prav tako zavzemalo stališče, da je Ustavna omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov (poleg drugih), tudi pravica do zasebne lastnine iz

---

<sup>16</sup> Glej U-I-139/15-16

33. člena Ustave. Lokalna skupnost mora pri pripravi občinskega prostorskega načrta, s katerim spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo (ipd., op. a.), izkazati posebno skrbnost. Upoštevati mora, da zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.<sup>17</sup>

To pomeni, da pri presoji dopustnosti ukrepa ne more biti pomembno zgolj to, ali je imela lokalna oblast za določitev načina uresničevanja pravice razumen razlog, kar vsebuje zgolj presojo o obstoju stvarne povezanosti ukrepa in cilja. Treba je pretehtati tudi, ali je izpolnjen pogoj pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti in interesi posameznika pri varovanju pravice do mirnega uživanja premoženja – nepremičnine, ki ji je bila v preteklosti že opredeljena vsebina s prostorskim aktom lokalne skupnosti na način, ki je dopuščal gradnjo (v okviru določenih namembnosti, gabaritov, itd.).

*Oz., kot je zapisalo Ustavno sodišče: »Pri tem je treba upoštevati dvoje. Prvič, da ima lokalna skupnost v primeru prostorskega načrtovanja široko polje proste presoje pri izbiri ukrepa za uresničitev ustavno dopustnega cilja. Drugič, da ima široko polje presoje tudi pri oceni, ali so posledice ukrepa upravičene z vidika koristi zasledovanega javnega interesa. Vendar pri tem kljub temu ne sme biti spregledana zahteva po pravičnem ravnovesju med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do mirnega uživanja premoženja, ki jo varuje 33. člen Ustave. To pomeni, da mora obstajati razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine.«<sup>18</sup>*

V kolikor bi se s spremembo prostorskega akta poseglo v upravičena pravna pričakovanja lastnikov teh zemljišč pa moramo na tem mestu podčrtati tudi dejstvo, da oblastni posegi v lastninsko pravico s strani oblasti praviloma terjajo plačilo ustrezne finančne odmere oz. odškodnine lastniku »prizadetega« zemljišča oz. imetniku pravic na tem zemljišču. V takih primerih izhodiščno velja institut polne odškodnine, pri čemer je dolžan okoliščine v zvezi s škodo, ki naj bi mu nastala kot stranska posledica, ustrezno zatrjevati in izkazati prizadeti subjekt.<sup>19</sup> Odškodnina tako obsega vrednost razlaščenih nepremičnin, nadomestila za škodo in druge povezane stroške. Ovrednotenje škode je potrebno sicer (še posebej) pri gospodarskih dejavnosti opredeliti z ustreznimi metodami. Praviloma (vsaj v višjem ponderju) se tovrstne nepremičnine vrednoti z načinom kapitalizacije donosa (obsega metodo diskontiranega denarnega toka in metodo neposredne kapitalizacije),

---

<sup>17</sup> Gl. odločbo US št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020.

<sup>18</sup> Tako odločba U-I-139/15, glej točko 27.

<sup>19</sup> Gl. npr. VSL sklep II Cp 1441/2014.

manj pa z način primerljivih prodaj (t.i.m tržna metoda). Izbira metode vrednotenja nepremičnine in določitev (upravičenosti) nadomestila za škodo je odvisna od vseh okoliščin primera (na primer: dejavnost, ki se opravlja na nepremičnini).

#### **IV. Sklepi**

Glede na navedeno temeljno podajamo naše razumevanje pravne situacije v zvezi z zastavljenimi vprašanji, kot sledi:

- 1. Glede na okoliščino, da je za zadevno območje sprejet Zazidalni načrt, ki ima skladno tudi s sodno prakso naravo OPPN, je – v kolikor se je glede na spremembe v zakonski ureditvi moč zanesti na citirano prakso Upravnega sodišča, ki ureditev začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrta do sedaj (tj. v predhodni ureditvi po ZUreP-1) interpretirala ozko – zadevno območje tudi po ZUreP-2 kot tudi ZUreP-3 najverjetneje izključeno iz kroga območij, za katere bi bil mogoč sprejem začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrtovanja. Pri čemer pa tudi ne moremo vnaprej absolutno izključiti dopustitve širše razlage, skladno s katero bi ob podanem razlastitvenem namenu ob vložitvi predloga OPN lahko javni interes v tej zvezi vendarle zavarovali z zadevnim začasnim ukrepom za zavarovanje prostorskega načrtovanja. Vendar pa je širša razlaga po naši oceni manj verjetna. Hkrati pa bi se morebitno sedanje pojasnjevanje določenega razlastitvenega namena težko izognilo očitkom o usmerjenosti zoper konkretno nameravano investicijo.**

**Predpogoj za sprejem začasnih ukrepov za zavarovanje prostorskega načrtovanja (po ZUreP-3 izrecno z občinskim odlokom, op.) sicer predstavlja sklep o pripravi novega OPN oz. OPPN. Obenem pa razumemo, da mora biti ta takšne ukrepe na tej točki podan tudi javni interes v smislu konkretnega predloga za drugačno prostorsko rabo posamezne konkretne parcele oz. parcel, ki je predmet varovanja z začasnimi ukrepi (v predlogu novega prostorskega akta); oziroma izkazanost konkretnih okoliščin, ki izkazujejo skladnost tega posega v pravice tretjih (investitorjev) skladno z namenom zadevnega instituta, kot ga določa zakon. Protiutež sprejema takšnih posegov v pravice lastnikov oz. investitorjev – še posebej tistih, ki so že sprožili postopke za pridobitev gradbenega dovoljenja – pa je tudi plačilo odškodnine. Le-to določbe ZUreP-2 oz. ZUreP-3 sicer navidezno (tj. po naši oceni le na prvi pogled, v resnici pa ne) omejujejo le na stroške v zvezi z zadevnih investitorjevim postopkom za pridobitev gradbenega**

dovoljenja; vendar pa zakonska pravila obenem izrecno napotujejo na smiselno uporabo pravil o odškodnini pri razlastitvah. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je vsak oblasten poseg, četudi le začasen, temeljno podvržen obveznosti povrnitve ustrezne škode prizadeti stranki – glede česar pravna ureditev izhodiščno zagovarja t.i. polno odškodnino.

2. Glede sprejema »obvezne« oz. avtentične razlage je v primeru Občine Piran le-ta izrecno predviden z veljavnim občinskim pravnim aktom – pri čemer pa je potrebno obenem vnaprej opozoriti, da je po naši oceni verjetno, da inštitut avtentične razlage, kot je sedaj urejen v Poslovniku OS Občine Piran, ne bi prestal ustavne presoje. Tj. da bi v primeru vsebinske obravnave morebitnega pravnega sredstva v tej zvezi Ustavno sodišče v navedenem členu ali njegovem delu glede na podano dikcijo najverjetneje prepoznalo elemente kršitve 3. in/ali 125. člena Ustave, kot je to na primeru določb Poslovnika Državnega zbora Ustavno sodišče odločilo v svoji odločbi št. U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021. V vsakem primeru pa je praksa Ustavnega sodišča splošno začrtala meje pravne dopustnosti učinkovanja morebitne avtentične razlage predpisa, tj. da ne sme spreminjati in dopolnjevati predpisa, kar pomeni, da pravni normi ne sme dati vsebine, ki je ob njeni uveljavitvi ni imela. Avtentična razlaga predpisa (lokalne skupnosti) pa tudi ne more (*per se*) nadomeščati presoje oz. razlage predpisa v konkretnem primeru.

Avtentična razlaga je tako (lahko) le pojasnilo Občinskega sveta o njegovem razumevanju določenega pravnega akta, na katerega se nanaša – ne more pa predstavljati materialnega prava, ki bi pristojne odločevalce kakorkoli zavezovalo. Morebitna avtentična razlaga predpisa torej, v kolikor jo upravni organ/sodišče (sploh) smatra za relevantno v konkretnem kontekstu posamezne zadeve, temeljne metode razlage prava, ki jih organi uporabijo za razlago vsebine pravnih predpisov, glede na navedeno zgolj (postransko) dopolnjuje. Enako velja tako za državne organe, kot tudi za upravne organe občine: ne glede na okoliščino, da je takšna avtentična (oz. »obvezna«) razlaga sprejeta s strani najvišjega organa občine, ne predstavlja materialnega prava. Pri tem pa glede na verjetno ustavno-neskladno, tj. »preširoko« ureditev t.i. obvezne razlage v občinskih aktih iz previdnosti v vsakem primeru delovno predlagamo, da se v izogib nejasnosti glede pomena obvezne razlage (tudi v okviru morebitnega sprejemanja le-te) s citirano prakso Ustavnega sodišča izrecno seznaniti tudi občinski svet; ter se pri tem tudi posebej opredeli, da naj se obvezna razlaga

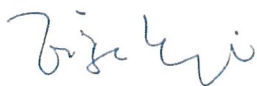
pojmuje in razlaga (le) znotraj okvirov dopustnosti, kot jih je opredelilo Ustavno sodišče.

3. Glede morebitnega spreminjanja prostorskih aktov, s katerim bi se zmanjšale pravice lastnikov posameznih zemljišč, pa je glede na prakso Ustavnega sodišča omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov (poleg drugih), tudi pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Lokalna skupnost mora pri pripravi občinskega prostorskega načrta, s katerim spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča na način, da se pravice lastnikov zemljišč zmanjšajo, izkazati posebno skrbnost; ter obenem paziti, da je pri takih posegih podano ustrezno ravnovesje med javnim interesom in pravicami prizadetega lastnika. Upoštevati namreč mora, da zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme; presoja o čemer pa je odvisna od konkretnih okoliščin posameznega primera oz. primerov. V kolikor bi se s spremembo prostorskega akta poseglo v upravičena pravna pričakovanja lastnikov teh zemljišč pa moramo podčrtati tudi dejstvo, da oblastni posegi v lastninsko pravico s strani oblasti praviloma terjajo plačilo ustrezne finančne odmere oz. odškodnine lastniku »prizadetega« zemljišča oz. imetniku pravic na tem zemljišču; in sicer temeljno ob upoštevanju instituta polne odškodnine.

Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji, d.o.o.

izr. prof. dr. Aleksij Mužina, odv. spec. upr. prava

odvetnik Žiga Rejc



**ODVETNIŠKA PISARNA  
MUŽINA, ŽVIPELJ IN PARTNERJI d.o.o.**

Odvetniki: doc. dr. Aleksij Mužina, mag. Marko Žvipelj, mag. Sara Koršič,  
Tanja Vodovnik, Bojan Medica, Žiga Rejc, Andreja Urh