



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 242-328/2011-7

Datum: 7.5.2012

SISTEMSKO NAČELNO MNENJE IN PRIPOROČILO ŠT. 2/2012

GLEDE VSEBINSKEGA SPREMINJANJA PROSTORSKIH AKTOV Z REDAKCIJSKIMI OZIROMA TEHNIČNIMI POPRAVKI NA LOKALNI RAVNI

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ter četrtega odstavka 51. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZIntPK), sprejema senat Komisije za preprečevanje Korupcije (v nadaljevanju: komisija) naslednje

sistemsko načelno mnenje:

ravnanje odgovornih oseb občin, ki v nasprotju z Zakonom o prostorskem načrtovanju vsebinsko spreminjajo in sprejemajo popravke prostorskih aktov z uporabo instituta tehničnih oziroma redakcijskih popravkov, obveznih razlag ali drugih instrumentov, ki niso namenjeni oziroma ne dovoljujejo vsebinskega posega v prostorske akte, predstavlja izrazito tveganje za neetična in nezakonita ravnanja; kadar je s tem investitorjem omogočena pridobitev neupravičene neposredne ali posredne koristi, pa tako ravnanje izpolnjuje tudi znake korupcije iz prve točke 4. člena ZIntPK.

in priporočilo:

Vlada naj pristopi k pripravi zakonodajne rešitve, ki bi lokalnim skupnostim zgolj na podlagi vnaprej določenih jasnih kriterijev omogočala izvedbo manjših vsebinskih sprememb prostorskih aktov po krajšem postopku, pri čemer mora biti zadoščeno tudi zahtevam po čim večji transparentnosti in ključnim osnovnim elementom in načelom priprave prostorskih aktov, kot jih predvideva veljavna področna zakonodaja.

OBRAZLOŽITEV SISTEMSKEGA NAČELNEGA MNENJA

1. Komisija za preprečevanje korupcije je na podlagi prijav in lastne dejavnosti zaznala več očitkov oziroma pripomb o ravnanjih odgovornih oseb lokalnih skupnosti pri spreminjanju oziroma sprejemanju popravkov prostorskih aktov, pri čemer naj bi prišlo do kršitev Zakona o prostorskem načrtovanju, saj odgovorne osebe s t.i. redakcijskimi in tehničnimi popravki vsebinsko posegajo v prostorske akte.

- 2 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor (v nadaljevanju pristojni organ), ki je pristojen za nadzor nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti, označuje takšna ravnanja, torej vsebinsko sprejemanje in spreminjanje prostorskih aktov z redakcijskimi oziroma tehničnimi popravki, kot nezakonita. Pri tem navaja, da je vsekakor možno odpravljati napake tako v splošnih kot posamičnih pravnih aktih; je pa razumljivo, da postopek odpravljanja napak ne more biti enak postopku, po katerem se ti akti redno pripravljajo in sprejemajo, ker potem ne gre več za odpravo napake, temveč za spremembe in dopolnitve akta. Napake v občinskem prostorskem aktu se tako lahko odpravijo s sklepom, ki ga sprejme občinski svet, pri čemer pa je bistveno, da se lahko na tak način odpravljajo zgolj redakcijske napake (napake v imenih, številkah, druge očitne pisne napake ipd.). S popravkom se, po mnenju pristojnega organa, ne sme širiti obstoječe norme z dodatnimi določili ali pa norme v celoti razlagati. S takšnim popravkom se torej ne sme posegati v vsebino samih prostorskih aktov.
- 3 Prostorski akti so oblastni akti, s katerimi pristojni organi države in občin odločajo o načinu uživanja lastninske pravice na posameznih parcelah. Neposredna podlaga za takšno zakonsko ureditev je v določbi 67. člena Ustave Republike Slovenije, ki zakonodajalcu nalaga, da z zakonom določi način uživanja lastnine zaradi zagotavljanja njene socialne, gospodarske in ekološke funkcije. Zaradi navedenega je za lastnike in druge zainteresirane ključnega pomena, da zakon jasno ureja vsa materialna in procesna vprašanja, povezana s pripravo in sprejemom prostorskih aktov. Le tako je namreč mogoče zagotoviti učinkovito implementacijo zakona ter s tem tudi uresničiti vsa obvezna načela, med katerimi je potrebno še posebej izpostaviti načelo trajnostnega prostorskega razvoja. Slednje zahteva, da morata država in občina s prostorskim načrtovanjem omogočati takšno rabo prostora, ki ob dolgoročnem varovanju okolja, živali, ohranjanju narave in trajnostni rabi naravnih dobrin in drugih virov ter varstvu kulturne dediščine, upoštevanju javnih koristi in naravnih dobrin omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije ter ne ogroža zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Zaradi navedenega je zakonito spreminjanje in sprejemanje prostorskih aktov še posebej pomembno, pri čemer ne sme biti prisotnih kakršnih koli tveganj (bodisi korupcijskih, bodisi tveganj za nezakonita oziroma neetična ravnanja) oziroma morajo biti ta ustrezno obvladana.
- 4 Do spreminjanj prostorskih aktov se je večkrat že opredelilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. Kot primer izpostavljamo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-7/09 z dne 5.3. 2009, kjer je bilo ugotovljeno, da »obvezna razlaga,« s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak dejanska sprememba vsebine predpisa. Iz odločbe izhaja, da je bila ob uveljavitvi določenega odloka na celotnem območju urejanja dopustna gradnja enonadstropnih stanovanjskih objektov, po obvezni razlagi pa se je določba odloka razumela tako, da je bila dopustna gradnja štirinadstropnih stanovanjskih objektov pod pogojem, da s tem soglašajo občinski svet. S tako razlago se je po ugotovitvi Ustavnega sodišča stanovanjskim objektom spremenila etažnost za tri nadstropja. Pomen, kot izhaja iz obvezne razlage, torej ni bil mogoč, ne da bi razlagalec predril zunanjo mejo, ki jo je določbi dal jezikovni pomen znakov. Te meje pa razlagalec ni smel prestopiti. Ker takšna razlaga odloka o prostorskem ureditvenem planu ni bila sprejeta po postopku, ki ga za spremembo prostorskih izvedbenih aktov predpisuje 18. člen Zakona o prostorskem načrtovanju, je Ustavno sodišče odločilo, da je del odloka v neskladju z zakonom.
- 5 Podobno se je Ustavno sodišče opredelilo glede redakcijskih popravkov v odločbi št. U-I-175/03-9 z dne 7.4.2005, kjer je izpostavljeno, da gre za redakcijske popravke le v primeru popravljanja očitnih pomot tehnične narave. To pomeni, da gre le za dejanske in ne za pravne pomote, kar pa v obravnavanem primeru ni bilo. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da je šlo v konkretnem primeru nedvomno za vsebinske spremembe odloka o prostorskih ureditvenih pogojih, s katerimi se je spremenila celo namenska raba zemljišč. Ustavno sodišče je ta odlok v tem delu razveljavilo, saj je bil sprejet v neskladju s predpisanimi postopki spreminjanja prostorskih aktov.

- 6 Med drugim velja opozoriti, da je pristojni organ (Direktorat za prostor) komisiji pojasnil, da na letni ravni sicer obravnava relativno malo primerov tehničnih popravkov in obveznih razlag občinskih prostorskih aktov, pri čemer je bilo v obdobju od leta 2010 do danes opravljenih šest tovrstnih nadzorov (en primer se je zaključil s sodbo Ustavnega sodišča RS; en z upoštevanjem zahteve in razveljavitvijo akta; en s sprejemom novega akta; pri enem ni bilo ukrepanja; pri dveh pa se bo Vladi RS predlagalo vložitev zahteve za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem RS). Podobno število takšnih primerov je bilo tudi v letih 2008 in 2009. Izrazito tveganje pa predstavlja dejstvo, da je po opažanjih in analizah pristojnega organa v zadnjih letih poraslo število tehničnih popravkov in da gre pri tem pogosto za spreminjanje in dopolnjevanje prostorskih aktov mimo postopka, ki ga določa zakon. Pristojni organ opozarja, da *»... se je ta praksa začela pojavljati v času gradbene konjunkturo, ko so občine v želji po izvedbi investicij in privabljanju investitorjev skušale omogočiti tudi gradnje, ki jih veljavni prostorski akti niso dopuščali. Ker je za izvedbo teh, pogosto vsebinsko sicer povsem legitimnih investicij, občinam postopek spremembe prostorskih aktov predstavljal predolgo pot, so se začele posluževati obveznih razlag in tehničnih popravkov prostorskih aktov. ... Vendar pa ne glede na to, da je zakonsko predpisan postopek spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih aktov morda res preveč tog, je vsekakor neprimerno, da se občine kot nosilke oblasti in soustvarjalke pravnega reda poslužujejo nezakonitih poti.«*
- 7 Na podlagi pozivov pristojnega organa občinam za ukrepanje v primeru nezakonitih tehničnih popravkov in obveznih razlag komisija zaznava izrazita korupcijska tveganja, saj lahko odgovorne osebe občin investitorjem s takšnimi nezakonitimi ravnanji omogočajo tudi neupravičene koristi, na primer v obliki zagotovitev več parkirnih prostorov, kot je to določeno z drugimi pravilniki, definiranja pogojno zazidljivega območja kmetije, definiranja pogojev za postavitev pomožnih objektov, določanja toleranc, dovoljevanja gradenj in dopuščanja posegov oziroma v izoginitvi dolgotrajnih postopkov spreminjanja in sprejemanja vsebinskih popravkov prostorskih aktov. Ker se občine očitno velikokrat poslužujejo takšnih »hitrejših« postopkov (ena izmed občin je komisiji pojasnila, da so pri malih spremembah zgolj sledili praksam drugih občin, ki so podobne probleme reševale s sprejetjem tehničnih popravkov), in ker so lahko pri tem spodbujene s strani zainteresiranih posameznikov, to predstavlja visoko tveganje za nastanek koruptivnih ravnanj oziroma za subjektivno in pristransko postopanje odgovornih oseb, s katerim se zasleduje (tudi) zasebne interese, ki niso nujno enaki oziroma so lahko celo v nasprotju z javnim interesom, pri katerem je poudarjeno varstvo in zaščita okolja in prostora.
- 8 Senat komisije opozarja, da takšno ravnanje odgovornih oseb, ki opustijo predpisano dolžno ravnanje, kot ga določa Zakon o prostorskem načrtovanju, in s tem investitorjem omogočijo neposredno ali posredno korist v obliki *spremembe namembnosti, določanja toleranc, dovoljevanja gradenj, dopuščanja posegov itd.* ustreza tudi opredelitvi korupcije iz prve točke 4. člena ZIntPK, saj sta izpolnjena oba pogoja, tako kršitev dolžnega ravnanja kot tudi pridobljena neupravičena korist tretji osebi.

OBRAZLOŽITEV PRIPOROČILA VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE

- 9 Po ugotovitvah pristojnega organa (Direktorata za prostor) se očitane in dejanske nepravilnosti največkrat nanašajo na postopkovne napake oziroma zlorabo instrumentov tehničnih popravkov in obveznih razlag za vsebinske spremembe prostorskih aktov. Poleg navedenega se izvajanje nadzora nad temi nepravilnostmi ne vrši avtomatično oziroma po uradni dolžnosti za vse akte lokalnih skupnosti (to ne bi bilo izvedljivo, pa tudi ne racionalno in ustrezno z vidika avtonomije lokalnih skupnosti), pač pa se nadzor izvede v primerih, ko je občina npr. sprejela drugačen akt, kot ga je potrdil pristojni organ in v primerih pobud, obvestil oziroma vlog, ki jih vložijo prizadete osebe (stranke, posamezniki, poslovni subjekti). Zaradi navedenega je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, sicer ustanovil projektno enoto za izvajanje nalog nadzora zakonitosti občinskih splošnih aktov s področja urejanja prostora, vendar komisija meni, da zgolj parcialni nadzor ne bo odpravil vseh tveganj, ki se

pojavnajo v postopkih sprememb prostorskih aktov. Nadzor lahko, če bo okrepljen in pospešen preko projektne enote, sicer pripomore k večjemu spoštovanju pravnih norm na tem področju, ne more pa odpraviti samih tveganj.

- 10 Senat komisije pri tem ugotavlja, da korupcijska in druga tveganja izhajajo predvsem iz togosti in predolgih postopkov za spremembo prostorskih aktov, česar se, kot navedeno zgoraj, zavedajo tudi občine in zato iščejo oziroma se poslužujejo hitrejših poti. Zakon o prostorskem načrtovanju namreč v 18. členu določa, da se spremembe in dopolnitve prostorskega akta pripravljajo in sprejemajo po popolnoma enakem postopku, kot je predpisan za njegovo pripravo in sprejem, kar pa lahko traja zelo dolgo. S tem v zvezi senat komisije pozdravlja in podpira snovanje predlogov zakonskih sprememb s strani Direktorata za prostor, ki bi občinam omogočale izvedbo manjših sprememb prostorskih aktov po krajšem postopku, ki pa bi še vedno moral zadostiti temeljnim zahtevam za pripravo prostorskih aktov, zlasti ustreznemu omogočanju seznanitve in sodelovanja javnosti.
- 11 Vladi Republike Slovenije tako senat komisije predlaga, da naj pristopi k čim prejšnji pripravi zakonodajne rešitve, ki bi v primeru manjših sprememb (kriteriji za manjše spremembe morajo biti vnaprej definirani in jasni) omogočile hitrejše in enostavnejše (a še vedno v največji možni meri transparentne) postopke, kar bi odpravilo tudi identificirana korupcijska tveganja.

Senat komisije je to sistemsko načelno mnenje in priporočilo sprejel na seji dne 10.5.2012 v sestavi: Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika).

Odločitev je bila sprejet: soglasno.




Goran Klemenčič
PRESEDNIK