



Številka: U-I-172/21-12

Datum: 15. 6. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo mag. Nine Potisek, Ljubljana, na seji 15. junija 2023

odločilo:

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (Uradni list RS, št. 78/10, 22/11 – popr., 53/12, 9/13, 23/13 – popr., 71/14 – popr., 95/15, 38/16, 63/16, 12/17 – popr., 42/18 in 59/22), kolikor v Prilogi 1 za enoto urejanja prostora SL-117 določa urbanistični pogoj v delu, ki se nanaša na zemljišča s parc. št. 214/8, 214/12, 214/19 in 214/26, vse k. o. Poljansko predmestje, se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica izpodbija določbo urbanističnega pogoja pri enoti urejanja prostora SL-117 Priloge 1 Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (v nadaljevanju OPN ID), ki določa obveznost ohranitve peš prehoda v podaljšku predvidenega mostu čez Ljubljanico med Poljansko cesto in Poljanskim nasipom. Navaja, da se omejitev nanaša na nepremičnine s parcelnimi številkami 214/8, 214/12, 214/19 in 214/26, vse k. o. Poljansko predmestje (v nadaljevanju obremenjene nepremične), ki so pripadajoče zemljišče k večstanovanjski stavbi št.

1727-1996, k. o. Poljansko predmestje. Pobudnica pojasnjuje, da so obremenjene nepremičnine splošni skupni del te stavbe. Zatrjuje, da je etažna lastnica posameznih delov št. 135 in 136 ter posledično solastnica obremenjenih nepremičnin. Navaja, da Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL) ni ne z njo in ne z drugimi solastniki obremenjenih nepremičnin sklenila pravnega posla za pridobitev lastninske pravice oziroma ni izvedla postopka razlastitve. Zato meni, da je izpodbijana določba OPN ID v neskladju z 19. členom Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 42/09 in 109/09 – v nadaljevanju ZJC) ter 33. in 69. členom Ustave. Navaja, da s preostalimi solastniki obremenjenih nepremičnin ne more odločiti o ograditvi in zaprtju peš prehoda na način, ki bi preprečeval dostop neupravičenim osebam, ki s svojim ravnanjem (zadovoljevanjem fizioloških potreb, smetenjem, mazanjem zidov z grafiti in podobno) neugodno vplivajo na kakovost življenja stanovalcev. Razveljavitev sporne določbe naj bi odločanje o zaprtju prehoda omogočala. Kot učinkovito in funkcionalno zaprtje obremenjenih nepremičnin navaja ograditev celotne parcele št. 214/8 ali vsaj tega vhoda in vhodov preko zemljišč parc. št. 214/14, 214/12 in 214/26, vsa k. o. Poljansko predmestje, ograditev zgolj peš prehoda pa naj bi se odrazila v estetskem in funkcionalnem nesmislu. Meni, da ima sprejetje urbanističnega načrta enak pravni učinek, kot da bi MOL kategorizirala javno pot, in da zato izpodbijana določba učinkuje neposredno. Pri tem se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-226/16 z dne 1. 9. 2020. Opira se na grafični prikaz nepremičnin in prikaze iz aplikacije Javnega informacijskega sistema prostorskih podatkov Mestne občine Ljubljana Urbinfo (v nadaljevanju Urbinfo) ter navaja, da je prehod opredeljen kot lokalna cesta, s prometno funkcijo "javna pot za pešce" in z upravno kategorijo "javna pot".

2. Pobudnica zatrjuje, da je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane določbe OPN ID pravočasna, ker še ni minilo leto dni, odkar je pridobila solastninsko pravico na obremenjenih nepremičninah in odkar se je seznanila z nastankom škodljivih posledic OPN ID. Navaja, da je lastninsko pravico na posameznih delih stavbe 1996-135 in 1996-136, k. o. Poljansko predmestje, formalno pridobila z vpisom v zemljiško knjigo na podlagi sklepa o dedovanju Okrajnega sodišča v Ljubljani št. III D 2364/2020 z dne 13. 11. 2020. Vpis je bil izveden 16. 2. 2021, učinkuje pa od 27. 11. 2020. Pobudnica pojasnjuje, da je za materialno pridobitev lastninske pravice treba šteti dan smrti zapustnika, to je 28. 7. 2020. Z dnem pridobitve lastninske pravice na posameznih delih stavbe je pridobila tudi solastninsko pravico na skupnih delih stavbe (v nadaljevanju pripadajoče parcele), med katere spadajo tudi obremenjene nepremičnine. Navaja, da je 24. 3. 2021 prejela elektronsko sporočilo, s katerim je pobudnik v zadevi št. U-I-226/16 nekatere etažne lastnike seznanil s sklepom Ustavnega sodišča v tej zadevi. Na ta način naj bi se seznanila z obveznostjo ohranitve pešpoti prehoda po obremenjenih nepremičninah in s tem s škodljivimi posledicami OPN ID.

3. Pobuda je bila poslana MOL, ki v odgovoru oporeka pravočasnosti in utemeljenosti pobude. MOL glede pravočasnosti pobude poudarja, da subjektivni rok, ki ga določa

tretji odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS), ne pomeni zanikanja objektivnega roka, temveč pride v poštev zgolj v primerih, ko škodljive posledice ne nastanejo že s samo uveljavitvijo predpisa, temveč šele kasneje z njegovim izvrševanjem, zato posameznik zanje ob uveljavitvi predpisa ni mogel vedeti. Primarno naj bi bilo treba upoštevati objektivni rok. MOL se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-267/10 z dne 15. 11. 2012 (Uradni list RS, št. 90/12). Trdi, da v konkretnem primeru ne gre za situacijo, ko "škodljive posledice" (če jih je šteti za take, s čimer se MOL ne strinja) ne bi nastale že s samo uveljavitvijo predpisa, saj je OPN ID začel veljati že 23. 10. 2010 in je že takrat določal sporno omejitev lastninske pravice na obremenjenih nepremičninah. Ta je veljala in učinkovala takoj od uveljavitve OPN ID dalje neprekinjeno in ves čas njegove veljavnosti, kljub več kasnejšim spremembam in dopolnitvam. MOL meni, da niti naknadna pridobitev lastninske pravice z dedovanjem (ali kakorkoli drugače) niti naknadni prejem elektronskega sporočila enega od etažnih lastnikov s priloženim sklepom Ustavnega sodišča o zavrženju njegove pobude ne moreta biti podlaga za spregled objektivnega roka in uporabo subjektivnega roka. Glede dedovanja MOL poudarja, da gre za univerzalno pravno nasledstvo in da dedič v trenutku smrti zapustnika vstopa v vsa njegova pravna razmerja, med drugim tudi v procesna razmerja. Navaja, da pri dedovanju procesni roki ne začnejo teči znova in da enako velja tudi za rok iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Meni, da zanikanje objektivnega roka in uporaba subjektivnega roka iz te določbe ne moreta temeljiti na spremembi lastništva posamezne nepremičnine, ki naj bi bila s predpisom obremenjena, temveč lahko temelji izključno na okoliščini, da škodljive posledice ne nastanejo že s samo uveljavitvijo predpisa, temveč šele kasneje z njegovim izvrševanjem, zato tedanji lastnik zanje ob uveljavitvi predpisa niti ni mogel vedeti. V primeru spremembe lastništva bi moral novi lastnik v zvezi z možnostjo izpodbijanja predpisov vstopiti v pravni položaj prejšnjega lastnika. MOL navaja še, da je namen objave v uradnih glasilih seznaniti s predpisom vse, ki jih predpis zadeva, pred njegovo uveljavitvijo in da obstaja možnost seznanitve s ključnimi vsebinami OPN ID na spletnem portalu MOL Urbinfo.

4. MOL glede zatrjevane neutemeljenosti pobude navaja, da je glede urbanističnega pogoja na obremenjenih nepremičninah pridobila strokovna pojasnila Oddelka za urejanje prostora Mestne uprave Mestne občine Ljubljana, iz katerih izhaja, da navedene parcele v veljavnem OPN ID ležijo v enoti urejanja prostora (v nadaljevanju EUP) SL-117, namenska raba CU.VS (osrednja območja centralnih dejavnosti, visoka stavba v nizu). Čez navedene parcele je z regulacijsko linijo načrtovana javna pešpot tako, da je v Prilogi 1 za EUP SL-117 opredeljen sporni urbanistični pogoj, ki je grafično opredeljen na kartah 3.1, 3.2 in 4.7, katerih izseke prilaga. Parcela št. 214/8, k. o. Poljansko predmestje, delno leži tudi v EUP SL-130 z namensko rabo PC (površine cest). MOL navaja, da bi lahko pobudnica, še preden je pridobila lastninsko pravico z dedovanjem, ali njena pravna prednica podala pobudo za spremembo ali dopolnitev vsebin OPN ID v vseh izvedenih postopkih sprememb in dopolnitev. V zvezi z navedbami pobudnice glede občinskih odlokov, ki kategorizirajo občinske ceste in

javne poti, in njenim sklicevanjem na stališče Ustavnega sodišča v zadevi U-I-226/16 MOL meni, da ne gre za primerljivo situacijo, saj za razliko od odlokov o kategorizaciji vsebine OPN ID pomenijo načrtovano in ne že izvedeno stanje. Navaja, da določitev urbanističnega načrta ne pomeni razglasitve zasebne površine za javno dobro, temveč prostorsko načrtovanje kot izvrševanje izvirne občinske pristojnosti. Opira se na 58. člen OPN ID, ki opredeljuje pomen izraza javne površine in naj bi z besedami "MOL lahko" in "so podlaga" šele dajal možnost, da se v OPN ID opredeljene javne površine kategorizirajo, določijo kot javno dobro ali da se na njih vzpostavi služnost v javno korist. Po mnenju MOL OPN ID ne gre zamenjevati ali izenačevati z Odlokom o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (Uradni list RS, št. 99/22), ki je nadomestil prejšnji Odlok o kategorizaciji občinskih cest (Uradni list RS, št. 70/05 in 33/08) in naj bi prikazoval dejansko rabo javnih cest na območju MOL in v katerem javna pešpot čez parcele št. 214/8, 214/12, 214/19 in 214/26, vse k. o. Poljansko predmestje, ni opredeljena. MOL poudarja, da so javni peš prehodi, pešpoti in povezave čez večja zaključena območja stanovanjske pozidave v OPN ID, med njimi tudi peš prehod čez notranje dvorišče "Rdeče hiše" v podaljšku Žitnega mostu med Poljansko cesto in Poljanskim nasipom, v izrazitem javnem interesu. Opredeljeni naj bi bili s strokovnim premislekom, z namenom ohranitve javne prehodnosti, fluidnosti mestnega parterja. Z njimi naj bi se v urbanističnem načrtovanju omejevalo zapiranje večjih mestnih karejev vase v prizadevanju za prehod in raznolik javni prostor mesta. MOL navaja še, da je bila stavba na javnem razpisu izbrana za sofinanciranje obnovitvenih del, ki bi bilo v primeru, da del površine v srednjem atriju v OPN ID ne bi bil evidentiran kot javna površina, le 25-odstotno, enako kot v stranskih atrijih. Če bi javni prehod čez srednji atrij v OPN ID izgubil status javne površine, naj lastniki ne bi bil več upravičeni do sofinanciranja v višini 50 odstotkov.

5. Pobudnica je bila o odgovoru MOL obveščena in se glede navedb v njem ni izrekla.

B. – I.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu pa mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja. Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vložijo v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (tretji odstavek 24. člena ZUstS).

7. Pobudnica izpodbija urbanistični pogoj, določen v Prilogi 1 OPN ID. OPN ID je prostorski akt, ki praviloma ne učinkuje neposredno. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da gradnja neposredno na podlagi prostorskih aktov načeloma ni mogoča, saj mora pristojni upravni organ na podlagi navedenega predpisa odločiti o dovoljenosti gradnje in predpisati konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati. V primerih, ko predpis ne učinkuje neposredno, se pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamičen in konkreten upravni akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS.¹ V zvezi z neposrednim učinkom določb prostorskih aktov je Ustavno sodišče tudi že zavzelo stališče, da so občinski prostorski načrti, ki določajo oziroma spreminjajo namensko rabo zemljišč, splošni akti, ki lahko učinkujejo na položaj lastnikov teh zemljišč na način, da neposredno posegajo v njihove pravice ali v njihov pravni položaj.² Ustavno sodišče pri presoji, ali občinski prostorski načrt neposredno učinkuje na pravice ali pravni položaj pobudnika, presoja konkretne okoliščine primera.³ Zgolj lastninska pravica na nepremičnini z območja izpodbijanega prostorskega akta za izkaz pravnega interesa za presojo njegove ustavnosti in zakonitosti ne zadošča.⁴

8. Izpodbijani urbanistični pogoj v Prilogi 1 OPN ID za EUP SL-117 določa:

"Ohraniti je treba peš prehod v podaljšku predvidenega mostu čez Ljubljano med Poljansko cesto in Poljanskim nasipom."

9. Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-226/16, v kateri je že odločalo o pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti sporne določbe OPN ID,⁵ sprejelo stališče, da ima sprejetje takšnega urbanističnega pogoja enak pravni učinek, kot da bi

¹ To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo že v sklepu št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2).

² Ustavno sodišče je že sprejelo stališča, da na pobudnikov pravni položaj neposredno učinkuje sprememba namenske rabe zemljišč iz zazidljivih v nezazidljiva, iz gozda v gozd s posebnim namenom, iz stavbnih zemljišč, namenjenih za stanovanjsko gradnjo, v park (zelene površine) ter iz zemljišč, namenjenih za stanovanjsko-kmetijsko-poslovno rabo, v kmetijska zemljišča (primerjaj odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19, in OdlUS XXIV, 9), 24. točka obrazložitve, št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 6), 13. točka obrazložitve, št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020 (Uradni list RS, 90/20, in OdlUS XXV, 11), 12. in 13. točka obrazložitve, ter št. U-I-144/17 z dne 3. 6. 2021 (Uradni list RS, št. 95/21, in OdlUS XXVI, 20), 8. in 9. točka obrazložitve).

³ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-84/17 z dne 21. 10. 2021.

⁴ Primerjaj na primer sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-84/17 in št. U-I-496/18 z dne 17. 2. 2021.

⁵ Po sprejetju odločitve Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-226/16 in po vložitvi pobude v obravnavani zadevi je bil OPN ID spremenjen in dopolnjen z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (Uradni list RS, št. 59/22), ki v vsebino sporne določbe ni posegel.

MOL sporni peš prehod kategorizirala kot javno pot, da so lastniki neposredno omejeni pri uživanju lastninske pravice in da zato ta določba OPN ID učinkuje neposredno.⁶ MOL navaja, da vsebine OPN ID pomenijo načrtovano in ne že izvedeno stanje, in pojasnjuje pomen izraza javna površina, kot je urejen v 58. členu OPN ID. Oporeka neposrednemu učinkovanju izpodbijanega urbanističnega pogoja ter pravočasnosti in utemeljenosti pobude.

10. Za presojo, ali so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko obravnavo pobude, je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali izpodbijana določba učinkuje neposredno in ali bi morebitna ugoditev predlogu pobudnice privedla do izboljšanja njenega pravnega položaja. Tudi v obravnavanem primeru je treba pri presoji, ali izpodbijana določba učinkuje neposredno, presoditi vse okoliščine konkretnega primera.

11. OPN ID je bil sprejet na podlagi Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/112 – v nadaljevanju ZPNačrt).⁷ Izvedbeni del občinskega prostorskega načrta po posameznih enotah urejanja prostora je določal območja namenske rabe prostora, prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt (tretji odstavek 39. člena ZPNačrt). Občinski prostorski načrt je bil podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov (četrti odstavek 39. člena ZPNačrt). MOL je sprejela Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – strateški del (Uradni list RS, št. 78/10 in nasl.) in OPN ID. Skladno z drugo alinejo drugega odstavka 294. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 – v nadaljevanju ZUreP-3) se OPN ID šteje za občinski prostorski načrt po ZUreP-3, ki je prostorski izvedbeni akt, s katerim se v skladu z regionalnim in občinskim prostorskim planom na izvedbeni ravni načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo namenska raba prostora in prostorski izvedbeni pogoji za umestitev načrtovanih posegov v prostor (116. člen ZUreP-3).

12. OPN ID določa EUP, namensko rabo prostora, splošne in podrobne prostorske izvedbene pogoje ter usmeritve za pripravo občinskih podrobnih prostorskih načrtov. S splošnimi prostorskimi izvedbenimi pogoji, ki jih ta odlok ureja v 11. do 91. členu, so določeni pogoji glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja ter druga merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor. Za posamezne EUP, ki se urejajo s prostorskimi izvedbenimi pogoji, veljajo poleg splošnih prostorskih izvedbenih pogojev tudi podrobni prostorski izvedbeni pogoji, ki jih ta odlok ureja v

⁶ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-226/16, 4. točka obrazložitve.

⁷ Skladno s petim odstavkom 14. člena ZPNačrt sta bila občinska prostorska akta občinski prostorski načrt in občinski podrobni prostorski načrt. Občinski prostorski načrt je vseboval strateški in izvedbeni del (prvi odstavek 39. člena ZPNačrt). Občina je lahko sprejela strateški del občinskega prostorskega načrta kot občinski strateški prostorski načrt, ki je bil v tem primeru samostojen občinski prostorski akt (peti odstavek 14. člena ZPNačrt).

prilogah 1, 3 in 4 ter v grafičnem delu OPN ID.⁸ V preglednici 4 so določeni dopustni objekti in posamezni deli teh objektov ter dejavnosti po območjih namenske rabe.⁹ Dopustne gradnje so urejene v 13. členu OPN ID. Člen 58 OPN ID ureja javne površine¹⁰ in površine, na katerih se lahko določi služnost rabe v javno korist.¹¹ Javne površine so podlaga za določitev grajenega javnega dobra.¹² Izpodbijani urbanistični pogoj je v Prilogi 1 določen kot podroben prostorski izvedbeni pogoj.

13. Navedeno pomeni, da bi moral upravni organ v primeru zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja za graditev objekta na spornem območju upoštevati tudi izpodbijani urbanistični pogoj in odločiti o dovoljenosti gradnje ter predpisati konkretne pogoje, ki bi jih bilo treba pri gradnji upoštevati. Tak pogoj je bil pri zgraditvi stavbe v obravnavnem primeru očitno že upoštevan.¹³ Vendar pa ta pogoj, na novo določen v OPN ID, hkrati zapoveduje ohranitev peš prehoda (kar je sporno za pobudnico) na drugih zemljiščih med mestoma vstopa na osrednje dvorišče oziroma izstopa z njega in v podaljšku proti predvidenemu mostu. Zato že upoštevani urbanistični pogoj v okoliščinah primera ne pomeni, da nima (več) drugih učinkov. Postavitev ograje, kot navaja pobudnica, bi namreč pomenila zaporo prehoda in kršitev obveznosti ohranitve peš prehoda. Postavitev ograje do določene višine kot enostavnega objekta,¹⁴ za katerega ni potrebno gradbeno dovoljenje,¹⁵ bi pomenila zgraditev objekta v nasprotju z urbanističnim pogojem in s tem kršitev drugega odstavka 6. člena GZ-1,¹⁶ ki predstavlja prekršek, za katerega je v 3. točki 111. člena GZ-1 predpisana sankcija (plačilo globe). Navedeno pomeni, da od pobudnice, ki se zaveda nedopustnosti postavitve ograje, v okoliščinah primera ni mogoče pričakovati, da bi protiustavnost in

⁸ Glej 10. člen OPN ID.

⁹ Glej 11. člen OPN ID.

¹⁰ Javne površine so površine, katerih raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, in vključujejo predvsem železnice, javne ceste, javne poti, trge, otroška igrišča, parkirišča, pokopališča, parke, zelenice ter rekreacijske in športne površine (drugi odstavek 58. člena OPN) (prim. tudi 17. točko prvega odstavka 3. člena ZUreP-3).

¹¹ Skladno s tretjim odstavkom 58. člena OPN ID lahko MOL na površinah, ki imajo poleg osnovne namembnosti tudi funkcijo javne površine, določi služnost rabe v javno korist. Površine, na katerih se določi služnost rabe v javno korist, so predvsem pasaže, arkade, pešpoti, peš prehodi in podobno.

¹² Glej četrti odstavek 58. člena OPN ID. Glej in prim. tudi 14. točko prvega odstavka 3. člena ZUreP-3.

¹³ Ne pobudnica ne MOL ne navajata okoliščin, ki bi kazale na to, da bi bila stavba zgrajena brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju z njim.

¹⁴ Glej prvo alinejo prvega odstavka 27. člena v zvezi s šestnajstim odstavkom 13. člena in 26. členom OPN ID ter Prilogo 4 OPN ID, točka 4.3.

¹⁵ Glej 5. člen Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21 – v nadaljevanju GZ-1) in Uredbo o razvrščanju objektov (Uradni list RS, št. 96/22), Priloga 1, objekt CC-SI 24205, enostaven objekt (višina do 2,2 m nad zemljiščem).

¹⁶ Glej 6. in 111. člen GZ-1.

nezakonitost zapovedi izpodbijanega urbanističnega pogoja uveljavljala v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ali da bi za utemeljitev pravnega interesa ravnala v nasprotju s prisilno normo prostorskega akta, ki učinkuje v vsakem trenutku oziroma jo neposredno omejuje kot solastnico obremenjenih nepremičnin.¹⁷ Nesprejetje akta o kategorizaciji javne poti, ugotovitvi statusa grajenega javnega dobra ali vzpostavitvi služnosti rabe v javno korist na površinah, ki imajo poleg osnovne namembnosti tudi funkcijo javne površine, v obravnavanem primeru ne vpliva na presojo, ali izpodbijana določba učinkuje neposredno. Navedeno tudi pomeni, da pobudnica s solastništvom obremenjenih nepremičnin izkazuje pravni interes za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane določbe.

14. Pobudnica je pobudo vložila 27. 7. 2021. Glede pravočasnosti pobude se sklicuje na subjektivni rok iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Kot okoliščine, s katerimi utemeljuje pravočasnost, navaja pridobitev solastninske pravice na obremenjenih nepremičninah in prejem elektronskega sporočila 24. 3. 2021, ki ga prilaga. MOL pravočasnosti pobude ugovarja z navedbami, s katerimi poudarja primarnost objektivnega roka, in zagovarja stališče, da lahko uporaba subjektivnega roka iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS temelji izključno na okoliščini, da škodljive posledice ne nastanejo že s samo uveljavitvijo predpisa, temveč šele kasneje z njegovim izvrševanjem. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je treba tudi pri presoji izpolnjevanja subjektivnega roka, danega le v primerih neposrednega učinkovanja izpodbijanega podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, v vsakem primeru upoštevati okoliščine na strani pobudnika, tako glede samih škodljivih posledic (ali so posledice škodljive, je mogoče presojati le z vidika posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika) kot glede časa seznanitve z njihovim nastankom. Ustavno sodišče je tako npr. že v številnih primerih, ko so pobudniki izpodbijali občinski predpis o kategorizaciji občinskih javnih cest po zemljiščih v njihovi lasti (ki učinkujejo neposredno) in se sklicevali na subjektivni rok, presodilo, da je pobudnik zadostil pogoju iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Da je sklicevanje pobudnika na pravočasnost lahko uspešno, mora ta izkazati, da je za nastanek škodljivih posledic izvedel šele po uveljavitvi izpodbijanega predpisa in da je pobudo za začetek postopka za oceno njegove ustavnosti in zakonitosti vložil v enem letu od dneva, ko je za nastanek teh posledic izvedel (trditveno in dokazno breme je na strani pobudnika).¹⁸

15. Čeprav izpodbijana določba v obravnavanem primeru enako določa že od uveljavitve OPN ID in ves čas na položaj lastnikov obremenjenih nepremičnin učinkuje neposredno, so njene posledice za pobudnico postale (nastale) škodljive šele s trenutkom pridobitve solastninske pravice na teh nepremičninah (pred tem v njen pravni

¹⁷ Prim. npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve.

¹⁸ Prim. 11. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-368/18 z dne 7. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 60/22).

položaj niso posegale). V obravnavani zadevi tudi ni bilo procesnopравниh razmerja pravne prednice pobudnice, v katero bi vstopila pobudnica. Pobudnica je pobudo vložila 27. 7. 2021, tj. pred potekom enega leta, odkar je 24. 3. 2021 (kot solastnica obremenjenih nepremičnin) prejela elektronsko sporočilo, na katero se sklicuje. Navedeno pomeni, da je pobuda glede na tretji odstavek 24. člena ZUstS pravočasna. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – II.

16. Po presoji Ustavnega sodišča iz izpodbijane določbe jasno izhaja, da obveznost ohranitve peš prehoda območje med Poljansko cesto in Poljanskim nasipom opredeljuje kot prometno površino, ki jo lahko vsakdo prosto uporablja kot pešpot, in zavezuje k njeni ohranitvi, kar je (oboje) sporno za pobudnico.¹⁹ Območje je z določitvijo prehoda v podaljšku predvidenega mostu čez Ljubljanico opredeljeno tako, da je mogoče ugotoviti potek prehoda po nepremičninah, določenih s parcelnimi številkami. Da gre za splošni pomen takšne ureditve z namenom povezovanja območij znotraj MOL, izhaja tako iz določbe same kot iz navedb MOL o javnem interesu in namenu ohranitve javne prehodnosti.

17. Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. S tem členom Ustava zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Ustava v 69. členu zahteva, naj zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko opravi v postopku, v katerem se za konkretni primer ugotovi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev, in v katerem sta zagotovljeni tudi sodno varstvo ter nadomestilo v naravi ali odškodnina.

18. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je začel veljati Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 132/22 – v nadaljevanju ZCes-2), ki v 3. členu ureja pojem in status javnih cest. Javne ceste so prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsakdo prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s tem zakonom in zakonom, ki ureja pravila cestnega prometa. V prvem odstavku 49. člena ZCes-2 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Po drugem odstavku 49. člena ZCes-2 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske pa v lasti občin. Glede na pomen ceste se

¹⁹ V času sprejetja OPN ID je pojem in status javnih cest urejal ZJC (glej in prim. prvi odstavek 2. člena in 14. točko prvega odstavka 14. člena ZJC). Pravila in pogoje za udeležbo v cestnem prometu je urejal Zakon o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 56/08 – uradno prečiščeno besedilo, 58/09 in 36/10 – v nadaljevanju ZVCP-1) (glej in prim. 15. točko prvega odstavka 23. člena ZVCP-1).

občinske ceste kategorizirajo na lokalne ceste, javne poti in občinske kolesarske poti (tretji odstavek 49. člena ZCes-2). Javne ceste so lahko namenjene uporabi za vse ali samo za določene vrste prometa (sedmi odstavek 49. člena ZCes-2). Enake določbe sta imela tudi Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – ZCes-1) in pred tem ZJC. Občina določeno cesto kategorizira, če je za takšno kategorizacijo izkazana javna korist in če cesta ustreza merilom za kategorizacijo javnih cest. Če so zemljišča, po katerih naj bi potekala javna cesta, ki jo občina namerava kategorizirati, v zasebni lasti, mora občina takšna zemljišča pred kategorizacijo pridobiti s pravnim poslom oziroma v postopku razlastitve.²⁰ MOL je z določitvijo urbanističnega pogoja na način, da je na zemljiščih s parc. št. 214/8, 214/12, 214/19 in 214/26, vse k. o. Poljansko predmestje, z obvezno ohranitvijo peš prehoda opredelila prometno površino, ki jo lahko vsak prosto uporablja kot pešpot, obremenila lastnike pri uživanju lastninske pravice z istim učinkom, kot če bi po obremenjenih nepremičninah kategorizirala javno pot.²¹

19. Ustavno sodišče je že v številnih zadevah, v katerih so bili izpodbijani občinski odloki o kategorizaciji javnih cest, sprejelo vsebinsko enake odločitve in ponovilo stališče, da so takšni predpisi v neskladju z Ustavo, če občina z lastnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišč oziroma lastnika ni razlastila (npr. odločba št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, Uradni list RS, št. 16/13). Tudi v obravnavani zadevi MOL ni sklenila pravnega posla za pridobitev obremenjenih zemljišč, na katerih je določila obveznost ohranitve peš prehoda, niti jih ni pridobila v postopku razlastitve. Zato je OPN ID, kolikor v Prilogi 1 za EUP SL-117 določa urbanistični pogoj v delu, ki se nanaša na zemljišča s parc. št. 214/8, 214/12, 214/19 in 214/26, vse k. o. Poljansko predmestje, v neskladju z 69. členom Ustave. Ker OPN ID v tem delu nedopustno posega v lastninsko pravico pobudnice, je v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je zato OPN ID v izpodbijanem delu razveljavilo.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek

²⁰ Skladno z drugim odstavkom 156. člena ZCes-2 še naprej velja 19. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 92/05 – v nadaljevanju ZJC-B), ki je dal občinam možnost doseči razlastitev zemljišč, po katerih poteka javna cesta, ki je že obstajala v času uveljavitve ZJC-B, v posebnem razlastitvenem postopku.

²¹ Prim. 25. točko prvega odstavka 2. člena ZCes-1 ter 26. točko prvega odstavka 2. člena ZCes-2, drugo alinejo prvega odstavka 4. člena Uredbe o merilih za kategorizacijo javnih cest (Uradni list RS, št. 49/97 in 113/09) in 26. točko prvega odstavka 3. člena Zakona o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 156/21 – uradno prečiščeno besedilo in 161/21 – popr. – ZPrCP).

Šalamon in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič.

dr. Matej Accetto
Predsednik