

vljanju visoke ravni varovanja javnega zdravja.²⁷ Uredba (EU) 2021/953 sicer predvideva, da lahko država članica osebnih podatke, ki jih predvideva ta uredba, obdeluje tudi za druge namene, vendar v zvezi s tem določa naslednje pogoje: »[...] če je pravna podlaga za tovrstno obdelavo, vključno s povezanimi obdobji hrambe, [...] določena v nacionalnem pravu, ki mora biti skladno s pravom Unije o varstvu podatkov ter z načeli učinkovitosti, nujnosti in sorazmernosti ter bi moralo vsebovati določbe, s katerimi bi bili jasno določeni področje uporabe in obseg obdelave, poseben namen, kategorije subjektov, ki lahko preverjajo potrdilo, ter ustrezni zaščitni ukrepi za preprečevanje diskriminacije in zlorab, pri čemer se upošteva tveganja za ogrožanje pravic in svobod oseb posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.«²⁸

55. Ustavno sodišče tako ugotavlja, da je Vlada iz izpodbijanem Odlokom 126/21 določila obdelavo osebnih podatkov, ne da bi v zakonskih določbah bilo določeno, kateri podatki se smejo zbirati in nadalje obdelovati ter za kakšen namen jih je dovoljeno obdelovati, kar pomeni, da je izpodbijani odlok v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave.

56. Ustavno sodišče na podlagi 45. člena ZUstS protiustavne podzakonske predpise odpravi ali razveljavi; izpodbijani predpis odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonnosti, pri čemer odprava učinkuje za nazaj (drugi odstavek 45. člena ZUstS). Predlagatelj odprave izpodbijanega odloka ni predlagal in s tem tudi ni utemeljil škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti. Zato je Ustavno sodišče odlok razveljavilo (1. točka izreka).

57. Takojšnje učinkovanje razveljavitve bi povzročilo, da Vlada, kot izvršilna veja državne oblasti, ne bi mogla več izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti varovanja zdravja in življenja ljudi. Ker sta pravica do zdravja in življenja temeljni ustavni vrednoti, bi razveljavitev izpodbijanega odloka lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja kot v primeru, če se protiustavna ureditev za določen čas ohrani v veljavi. Ustavno sodišče je torej, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, do odprave ugotovljene protiustavnosti omogočilo uporabo protiustavnega odloka. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po preteku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). S tem je Vladi omogočilo, da v tem času izpodbijano ureditev sprejme na podlagi zakonskih določb, ki bodo skladne z zahtevami iz te odločbe.

Presoja Odloka 22/22

58. Izpodbijanem določbam Odloka 22/22 predlagatelj, tako kot določbam odlokov 126/21, 174/21, 147/21 in 129/21, očita neskladje z drugim odstavkom 38. člena Ustave.

59. Tako kot pri Odloku 126/21 se torej tudi glede izpodbijanega odloka zastavlja enako vprašanje; ali je takšen poseg v pravico do varstva osebnih podatkov skladen z zahtevo iz drugega odstavka 38. člena Ustave. Ta določa, kot je že bilo pojasnjeno, da so zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov lahko le predmet zakonskega urejanja. Poseg v pravico do varstva osebnih podatkov je dopusten le, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati. Tretja alineja prvega odstavka 32. člena in prvi odstavek 39. člena, 4. člen, prvi odstavek 9. člena, drugi odstavek 31. člena in drugi odstavek 32. člena ZNB, ki so podlaga za sprejetje izpodbijanega odloka, te zahtevane materije ne vsebujejo. Zato je Odlok 22/22 v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave. Določbe Splošne uredbe o varstvu podatkov (tudi glede privolitve) in Uredbe (EU) 2021/953, na katere se sklicuje Vlada, iz enakih razlogov, kot je že bilo pojasnjeno glede presoje Odloka 126/21, tudi v obravnavanem primeru ne morejo nadomestiti odsotnosti zakonske podlage za obdelavo osebnih podatkov, ki bi bila skladna z zahtevo iz drugega odstavka 38. člena Ustave.

60. Predlagatelj odprave Odloka 22/22 ni predlagal in s tem tudi ni utemeljil škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti. Zato je Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS ta odlok razveljavilo (3. točka izreka).

61. Ker je Odlok 22/22 neločljivo povezan z Odlokom 126/21 glede preverjanja pogoja PCT, bi njegova razveljavitev, tako kot je bilo ugotovljeno glede Odloka 126/21, povzročila, da Vlada kot izvršilna veja državne oblasti ne bi mogla več izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti varovanja zdravja in življenja ljudi. Ker sta pravica do zdravja in življenja temeljni ustavni vrednoti, bi razveljavitev izpodbijanega odloka lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja kot v primeru, če se protiustavna ureditev za določen čas ohrani v veljavi. Ustavno sodišče je torej, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, do odprave ugotovljene protiustavnosti omogočilo uporabo protiustavnega odloka. Zato je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po preteku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (4. točka izreka). S tem je Vladi omogočilo, da v tem času izpodbijano ureditev sprejme na podlagi zakonskih določb, ki bodo skladne z zahtevami iz te odločbe.

62. Ker je bilo treba izpodbijani odlok razveljaviti oziroma ugotoviti neskladje z Ustavo zaradi kršitve drugega odstavka 38. člena Ustave, se Ustavno sodišče ni spuščalo v druge zahtevane kršitve človekovih pravic in s tem tudi ne v vprašanje, ali ima predlagatelj aktivno procesno legitimacijo za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki domnevno posegajo v druge človekove pravice, razen v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave, za katero mu je zakonodajalec podelil dolžnosti njenega varovanja.

C.

63. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena, ter prvega in drugega odstavka 25. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) 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. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Točke 1, 2, 3 in 4 izreka je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Ustavno sodišče je 5. in 6. točko izreka sprejelo soglasno.

Dr. Matej Accetto
predsednik

1378. Odločba o razveljavitvi 6. člena Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Rogaška Slatina, kolikor kategorizira javno pot »Partizanska ul.-Jurišič« (št. odseka 857032) v delih, ki potekajo po zemljiščih parc. št. 449/4, 451/3 in 501/5, vse k. o. Ratanska vas

Številka: U-I-368/18-14

Datum: 7. 4. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Izidorja Tojnka, Rogaška Slatina, ki ga zastopa Janez Tojnko, Rogaška Slatina, na seji 7. aprila 2022

o d l o č i l o:

Člen 6 Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Rogaška Slatina (Uradni list RS, št. 86/12 in 53/18), ko-

²⁷ Uvodna izjava št. 14 Uredbe (EU) 2021/953.

²⁸ Uvodna izjava št. 48 Uredbe (EU) 2021/953.

likor kategorizira javno pot »Partizanska ul.–Jurišič« (št. odseka 857032) v delih, ki potekajo po zemljiščih parc. št. 449/4, 451/3 in 501/5, vse k. o. Ratanska vas, se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik je vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 6. člena Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Rogaška Slatina (Uradni list RS, št. 86/12 – v nadaljevanju Odlok), kolikor kategorizira javno pot št. 857030 na poteku cest »Ločen dol-Nežmah« (št. odseka 857031) in »Partizanska ul.–Jurišič« (št. odseka 857031) v delih, ki naj bi potekali po njegovih zemljiščih. Pobudnik navaja, da Občina Rogaška Slatina (v nadaljevanju Občina) pred kategorizacijo z njim ni sklenila pravnega posla. Glede pravočasnosti pobude navaja, da je pri postopku ureditve meje 22. 5. 2017 (vabilo prilaga) izvedel za kategorizacijo ceste št. 1796, po dobrem mesecu kasneje, ko je inšpektorja zaprosil za postavitev prometnega znaka za omejitve prevoza težkih tovornov, pa je izvedel, da to ni možno, ker je kategorizirana tudi cesta na zemljišču parc. št. 449/4, k. o. Ratanska vas. Navaja, da cestišče ni geodetsko izmerjeno in da med kmetijskim zemljiščem in stanovanjsko hišo v celoti poteka po privatnem zemljišču po omenjeni parceli, na parc. št. 451/3 in 501/5, obe k. o. Ratanska vas, pa na privatnem zemljišču leži polovica cestišča. Pobudnik povzema potek postopka sprejemanja Odloka. Očita neskladje s 33. in 69. členom Ustave in 126. členom Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – v nadaljevanju ZCes-1).

2. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je bil Odlok spremenjen, in sicer z uveljavitvijo Odloka o spremembah Odloka (Uradni list RS, št. 53/18 – v nadaljevanju Odlok o spremembah Odloka).¹ Na podlagi 4. člena Odloka o spremembah Odloka je bil spremenjen 6. člen Odloka, ki kategorizira tudi JP 857030, in sicer cesti št. JP 857031 »Ločen dol-Nežmah« in št. JP 857032 »Partizanska ul.–Jurišič«.

3. Občina na poziv Ustavnega sodišča zaradi razjasnitve sprememb in glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti odgovarja, da JP št. 857031 v naravi ne predstavlja javne ceste, ker je bila prestavljena na parc. št. 449/2, k. o. Ratanska vas, ki je v lasti Občine, postopek spreminjanja odloka pa je v teku. Glede JP št. 857032 Občina navaja, da predstavlja edini možni dovoz do številnih stanovanjskih objektov tako za prebivalce kot za intervencijska vozila in vozila gospodarskih javnih služb. Navaja, da pobudnik za ureditev lastninskega stanja v preteklosti ni bil zainteresiran, saj naj bi vztrajal pri prestavitvi trase, česar v naravi ni mogoče izvesti. Glede navedb pobudnika, da parc. št. 451/3 in 501/5, obe k. o. Ratanska vas, predstavljata del kategorizirane ceste, Občina meni, da sta posplošeni, saj naj bi bilo brez geodetskega strokovnjaka težko trditi, da katerikoli del teh nepremičnin predstavlja del javne poti. Predlaga, naj Ustavno sodišče sledi časovni premici uvedenega postopka spremembe odloka, vključno s spremembo podatkov v zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture.

4. Pobudnik na poziv Ustavnega sodišča glede spremene ureditve in glede navedb Občine odgovarja, da je predmet ustavne pobude nova kategorizacija poti št. JP 857032 in da se z uveljavitvijo Odloka o spremembah Odloka ni nič spremenilo. Ponovno trdi, da cesta poteka po zemljiščih v privatni lasti. Trdi tudi, da posledice protiuštavnosti niso bile spremenjene ali odpravljene. Navaja, da se izdajajo nova gradbena dovoljenja po celotni dolžini cestišča. Ker cestišče poteka med hišo in gospodarskimi poslopi, naj bi bilo to vse bolj moteče in že

¹ Odlok o spremembah Odloka je na podlagi 6. člena začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (v Uradnem listu Republike Slovenije je bil objavljen 3. 8. 2018 in je začel veljati 18. 8. 2018).

nevzdržno. Navaja še, da je bila predlagana drugačna ureditev poti, ki bi bila po njegovem mnenju boljša. Ponovno povzema potek postopka sprejemanja Odloka in med drugim poudarja, da že Agencija Republike Slovenije za ceste v mnenju z dne 1. 6. 2012 k predlogu kategorizacije občinskih cest opozarja na lastništva v zasebni lasti, svetuje ureditev lastništva in šele nato kategorizacijo.

5. Ustavno sodišče izjave pobudnika ni ponovno pošiljalo Občini, saj pobudnik vztraja pri pobudi glede kategorizacije poti št. JP 857032 z istimi navedbami kot v pobudi, o kateri se je nasprotna udeleženka v svojem odgovoru že izjasnila.

B.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi 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). Po drugem odstavku navedenega člena ZUstS 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 v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je izvedel za nastanek škodljivih posledic (tretji odstavek 24. člena ZUstS).

7. Člen 6 Odloka je bil z uveljavitvijo Odloka o spremembah Odloka spremenjen, spremenjena določba, ki v spornem delu po vsebini ni posegla v prvotno izpodbijano določbo, pa je postala sestavni del Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Rogaška Slatina (Uradni list RS, št. 86/12 in 53/18 – v nadaljevanju Izpodbijani odlok).² Po ustaljeni ustavnosodni presoji občinski odloki, s katerimi občine kategorizirajo občinske ceste in javne poti, učinkujejo neposredno in so v neskladju s 33. in 69. členom Ustave, če občina ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišč oziroma lastnika ni razlastila (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, Uradni list RS, št. 16/13).

8. Iz zemljiškoknjižnih izpiskov izhaja, da je pobudnik lastnik zemljišč parc. št. 449/4, 451/3 in 501/5, vse k. o. Ratanska vas, po katerih po njegovih navedbah poteka javna pot št. 857032, katere protiuštavnost in nezakonitost zatrjuje tudi v vlogi 15. 1. 2021. Nasprotna udeleženka pritrjuje navedbi pobudnika glede poteka omenjene javne poti po zemljišču parc. št. 449/4, k. o. Ratanska vas. Glede poteka javne poti v preostalem delu meni, da sta navedbi pobudnika, da javna pot poteka tudi po parc. št. 451/3 in 501/5, obe k. o. Ratanska vas, »posplošeni« in da je »brez geodetskega strokovnjaka težko trditi, da katerikoli del teh nepremičnin predstavlja del javne poti«. Na podlagi slikovne dokumentacije, ki prikazuje omenjene nepremičnine z vrisanim potekom sporne poti, ki sta jo Občina in pobudnik priložila v svojih vlogah, je mogoče sklepati, da sporna pot poteka tudi po manjših delih parc. št. 451/3 in 501/5, obe k. o. Ratanska vas. Glede na navedeno mnenje Občine, s katerim trditev pobudnika niti ne prereka, po presoji Ustavnega sodišča ni ovire za presajo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega odloka v nadaljevanju tudi v tem delu, saj sama velikost dela zemljišča za to ni pomembna. Pobudnik zato izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega odloka, kolikor se nanaša na JP št. 857032 v delih, ki poteka po njegovih navedenih zemljiščih.

9. Zakonodajalec je v tretjem odstavku 24. člena ZUstS rok za vložitev pobude zoper podzakonske predpise in akte,

² Izpodbijani odlok sporno pot JP št. 857032 v enaki dolžini kategorizira pod drugo zaporedno številko 6. člena.

izdane za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ti neposredno posegajo v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika, določil tako, da ga je vezal na čas enega leta po uveljavitvi predpisa (t. i. objektivni rok) oziroma na čas enega leta po tem, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (t. i. subjektivni rok). Iz navedenega izhaja, da je za presojo pravočasnosti vložitve pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa prvenstveno upošteven zakonsko določen objektivni rok, kar je razumljivo, saj se predpisi objavljajo v uradnih glasilih, objava pa je namenjena prav temu, da se vsi, ki jih predpis zadeva, z njim lahko seznanijo pred njegovo uveljavitvijo. To, da zakonodajalec dopušča tudi subjektivni rok, glede na navedeno ne more pomeniti zanižanja enoletnega objektivnega roka. Pomeni le to, da nekatere škodljive posledice lahko nastanejo že s samo uveljavitvijo predpisa, nekatere škodljive posledice pa so že po svoji naravi takšne, da lahko nastanejo šele z njegovim izvrševanjem. V slednjih primerih bi vezanost zgolj na objektivni rok pomenila prehuo omejitev in zato zakon dopušča tudi subjektivni rok, ki je vezan na to, kdaj je posameznik izvedel za nastanek škodljivih posledic. Ker je ta trenutek po naravi stvari odvisen od subjektivnih okoliščin na strani pobudnika, je pomembno, da ta izčrpno in prepričljivo utemelji trditve o tem, kdaj je izvedel za nastanek škodljivih posledic, ter pri tem navede tudi vsa dejstva in okoliščine, na podlagi katerih je mogoče njegovo trditve preveriti in oceniti. Dokazno breme o obstoju teh dejstev in okoliščin je torej v tem primeru v celoti na strani pobudnika, presoja Ustavnega sodišča pa je odvisna zlasti od prepričljivosti pobudnikove utemeljitve (glej sklep št. U-I-267/10 z dne 15. 11. 2012, Uradni list RS, št. 90/12, 5. točka obrazložitve; glej tudi sklep št. U-I-314/13 z dne 7. 1. 2015, 3. točka obrazložitve). V sklepu št. U-I-267/10 je Ustavno sodišče poudarilo tudi zahtevo, da pobudniki, ki so se sklicevali na subjektivni rok, dokažejo, da so za nastanek škodljivih posledic, ki jih zatrjujejo, lahko izvedeli šele določen čas po uveljavitvi predpisa, in utemeljijo, zakaj ta čas ne more segati izven časovnega okvira enega leta pred vložitvijo pobude (6. točka obrazložitve omenjenega sklepa).

10. Po presoji Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v sodbi v zadevi *Gros proti Sloveniji* z dne 7. 7. 2020 upoštevane določbe ZUstS (tretji odstavek 24. člena in 24.b člen ZUstS) od pobudnika, ki se sklicuje na subjektivna merila za določitev začetka teka upoštevne enoletne roka, ne zahtevajo, da dokaže, da za nastanek škodljivih posledic ni mogel izvedeti prej, kot zatrjuje.³ ESČP je poudarilo, da je v skladu z njegovo prakso odločitev o dopustnosti vlog in pomenu dokazov v prvi vrsti stvar nacionalnih državnih organov ter da samo ne more odločiti, kdaj bi lahko šteli, da se je pritožnik seznanil s škodljivimi posledicami. Vendar je ESČP v tej zadevi ugotovilo, da je Ustavno sodišče od pritožnika pričakovalo, da dokaže, da pobude ni mogel vložiti že prej, kljub temu da (drugače kot v odločitvi v zadevi *Peršuh proti Sloveniji* z dne 28. 11. 2017) ni bilo nobenih navedb in dokazov, ki bi naprotovali časovnemu okviru, ki ga je sam predstavil v pobudi. Poleg tega navedena zahteva po mnenju ESČP ne temelji na nobeni zakonski zahtevi, ki bi izhajala iz ureditve dostopa do Ustavnega sodišča v tovrstnih postopkih. Zato je ESČP odločilo, da je Ustavno sodišče pobudniku naložilo prekomerno breme, ki je bilo glede na okoliščine primera tudi nepredvidljivo, s čemer je kršilo zahtevo po poštenem ravnotežju med legitimnim ciljem spoštovanja procesnih predpostavk za vložitev pobude na eni in pravico do dostopa do Ustavnega sodišča na drugi strani. ESČP je zato ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP).⁴

³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-149/16 z dne 20. 2. 2018 in sodbo ESČP v zadevi *Gros proti Sloveniji*, 29. točka obrazložitve.

⁴ Sodba ESČP v zadevi *Gros proti Sloveniji*, 30. in 31. točka obrazložitve.

11. Ob upoštevanju navedenega stališča ESČP Ustavno sodišče spreminja svoje dosedanje stališče glede zahteve, da pobudnik že v pobudi odgovori tudi na vprašanje, zakaj se z nastankom škodljivih posledic ni mogel seznaniti že prej, kot zatrjuje. Ob odsotnosti nasprotujočih navedb in dokazov glede časa seznanitve pobudnika z nastankom škodljivih posledic to vprašanje pri presoji pravočasnosti pobude ni upošteveno. Da je sklicevanje pobudnika na pravočasnost lahko uspešno, mora namreč v vsakem primeru 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).

12. Kot navedeno, pobudnik pravočasnost pobude utemeljuje z navedbo, da je pri postopku ureditve meje 22. 5. 2017 (vabilo prilaga) izvedel za kategorizacijo ceste št. 1796, po dobrem mesecu kasneje, ko je inšpektorja zaprosil za postavitve prometnega znaka za omejitev prevoza težkih tovorov, pa je izvedel, da to ni možno, ker je kategorizirana tudi cesta na zemljišču parc. št. 449/4, k. o. Ratanska vas. S temi navedbami se po vsebini sklicuje na subjektivni rok iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Občina pravočasnosti pobude ne ugovarja. Pobudnik je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Izpodbijanega odloka vložil 14. 5. 2018, kar sega v rok pred potekom enega leta od dneva, ki ga prepričljivo navaja in izkazuje kot čas seznanitve z nastankom škodljivih posledic. Glede na navedeno je pobuda glede na subjektivni rok iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS tudi pravočasna. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

13. 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.

14. Pojem in status javnih cest ureja 3. člen ZCes-1. Javne ceste so prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsakdo prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo ceste, in pravili cestnega prometa. V prvem odstavku 39. člena ZCes-1 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Po drugem odstavku 39. člena ZCes-1 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske pa v lasti občin. 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.

15. Kot navedeno v 7. točki obrazložitve te odločbe, je Ustavno sodišče 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. Tudi v obravnavani zadevi Občina pred kategorizacijo sporne javne poti s pobudnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev njegovih zemljišč, po katerih poteka javna pot. Zoper njegove nepremičnine tudi ni bil izveden postopek razlastitve, zato je 6. člen Izpodbijanega odloka v izpodbijanem delu v neskladju z 69. členom Ustave. Ker 6. člen Izpodbijanega odloka v tem delu nedopustno posega v lastninsko pravico,

je v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je zato 6. člen Izpodbijanega odloka, kolikor kategorizira javno pot št. 857032 »Partizanska ul.-Jurišič« v delih, ki potekajo po zemljiščih parc. št. 449/4, 451/3 in 501/5, vse k. o. Ratanska vas, razveljavilo.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Dr. Matej Accetto
predsednik

1379. Odločba o ugotoviti, da je Odlok o drugih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje v delu, ki spreminja namensko rabo dela zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, v neskladju z Ustavo

Številka: U-I-148/19-12

Datum: 14. 4. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Marte Strajnar, Trebnje, ki jo zastopata Alojz Bandelj in Marko Bandelj, odvetnika v Trebnjem, na seji 14. aprila 2022

o d l o č i l o:

1. Odlok o drugih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 72/18 in 32/19) je v delu, ki spreminja namensko rabo dela zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko, v neskladju z Ustavo.

2. Občina Trebnje mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Pobudnica sama nosi svoje stroške postopka s pobudo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnica zatrjuje, da je Odlok o drugih spremembah in dopolnitvah Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Trebnje (v nadaljevanju Odlok) nezakonit in protiuustaven v delu, ki spreminja namensko rabo dela njenega zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, iz stavbnega zemljišča v kmetijsko. Odlok naj bi bil v izpodbijanem delu v neskladju z 2. in 33. členom ter tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Pobudnica navaja, da je bilo zemljišče do sprejetja Odloka več kot dvajset let po namenski rabi opredeljeno delno kot stavbno in delno kot kmetijsko zemljišče, po uveljavitvi Odloka pa je postalo v celoti kmetijsko. Trdi, da je Občina Trebnje (v nadaljevanju Občina) Odlok sprejela samovoljno, brez ustrezne strokovne podlage, s čimer je posegla v njeno pravico do zasebne lastnine in druge pridobljene pravice ter ji povzročila škodo najmanj zaradi zmanjšanja vrednosti zemljišča ter obveznosti plačila davka na dobiček od kapitala v primeru spremembe namenske rabe,

če bi prodala zemljišče po spremembi namenske rabe nazaj v delno stavbno zemljišče. Občini naj bi na obrazcu Pripombe na podatke javne razgrnitve, odmera nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na območju Občine Trebnje z dne 20. 5. 2016 (v nadaljevanju Obrazec) poslala predlog za spremembo namenske rabe nezazidljivega stavbnega zemljišča v kmetijsko zemljišče za drugo zemljišče, in sicer za zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve, za zadevno zemljišče pa naj bi podala le pripombo v zvezi s točkovanjem za izračun višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ). Občina naj bi napačno razlagala poslani Obrazec, na katerem sta bila navedena tako predlog za spremembo namenske rabe drugega zemljišča kot pripomba v zvezi z zadevnim zemljiščem, čeprav naj bi bila ta jasna in nedvoumna. Na sprejetje novega občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju OPN) naj bi bilo treba čakati najmanj pet let, tudi sicer pa naj ne bi bilo nobenega zagotovila, da bo v okviru obravnave predloga novih sprememb OPN prišlo do spremembe namenske rabe pobudničinega zemljišča nazaj v delno stavbno zemljišče. Občina naj bi pobudnici v dopisu z dne 25. 3. 2019 sporočila, da je spremembo namenske rabe izvedla v najboljši veri, da ravna v njeno korist, in zemljišče naj bi načeloma izpolnjevalo pogoje za prerazvrstitev v območje stavbnih zemljišč, zato naj bi bila pripravljena njeno pobudo vključiti v naslednji postopek sprememb in dopolnitev OPN. Iz tega naj bi izhajalo, da sprememba namenske rabe zemljišča ni bila niti v javnem interesu. Pobudnica trdi, da je Občina pri spreminjanju namenske rabe zemljišč suverena, vendar v okviru predpisov, in pri tem morajo biti vnaprej jasno in nedvoumno sprejete ter vzpostavljene ustrezne strokovne podlage. Upoštevati naj bi bilo treba tudi pravno varnost in predvidljivost za lastnike zemljišč. Pobudnica Ustavnemu sodišču predlaga, naj pobudo sprejme, Odlok v izpodbijanem delu odpravi oziroma podredno razveljavi in odloči, da se do drugačne ureditve šteje, da je za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, določena namenska raba, kot je bila določena pred uveljavitvijo Odloka, ter naj Občini naloži v plačilo priglašene stroške postopka.

2. Pobuda je bila poslana v odgovor Občini skupaj s pozivom za posredovanje dodatnih podatkov v zvezi z namensko rabo zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve. Občina navaja, da je bil postopek priprave Odloka pravičen in zakonit. Pobudnica naj bi v okviru javne razgrnitve podatkov za odmero NUSZ na območju Občine podala pripombo za nezazidani stavbni zemljišči s parcelnima številkami 747/45 in 714, obe k. o. Ponikve, in sicer, naj se zemljišče s parcelno številko 747/45, k. o. Ponikve, spremeni v kmetijsko zemljišče, glede zemljišča s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, pa, da se ne strinja s točkovanjem in da parcela ni opremljena. Izdelovalcu priprav sprememb in dopolnitev OPN naj bi bile izročene tudi pripombe posameznikov v zvezi z javno razgrnitvijo podatkov za odmero NUSZ. Izdelovalec naj bi sklepal, da želi pobudnica za svoji zemljišči odpraviti obdavčitev. Njena navedba za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, naj bi bila razumljena tudi tako, da zemljišče ni opremljeno z gospodarsko javno infrastrukturo, kar naj bi bil poglobitveni razlog, da ni primerno za pozidavo. To naj bi bil dodaten argument za njegovo izločitev iz območja stavbnih zemljišč. Občina pojasnjuje, da v okviru javne razgrnitve Odloka od pobudnice ni prejela nobene pripombe ter da ji je bilo s sprejetjem Odloka ugodeno, ker ji ni treba več plačevati NUSZ, kar naj bi bilo bistvo njene pripombe iz javne razgrnitve podatkov za odmero NUSZ. Poleg tega naj pobudnica ne bi izkoristila sodnega varstva zoper Odlok v upravnem sporu po 58. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2). Občina je Ustavnemu sodišču za zemljišče s parcelno številko 714, k. o. Ponikve, posredovala tudi lokacijsko informacijo za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih del na zemljiščih ali objektih s pogoji za gradnjo št. 3500-23/2019-5 z dne 2. 2. 2022 z grafično prilogo, kot je veljala do sprejetja oziroma uveljavitve Odloka (v nadaljevanju lokacijska informacija 1), in lokacijsko informacijo za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih del