

**Opravična št.:**

U-I-11/18

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2019:U.I.11.18

**Akt:**

Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug (Uradni list RS, št. 3/17)

**Izrek:**

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug (Uradni list RS, št. 3/17) se zavrže.

**Evidenčni stavek:**

Pobudnik nima pravnega interesa, če ne izkaže, da izpodbijana določba neposredno posega v njegov pravni položaj.

**Geslo:**

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

1.4.51.4 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Pravni interes za vložitev pobude.

**Pravna podlaga:**

Člen 25.3, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

**Opomba:****Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-11-18.pdf](#)

**Polno besedilo:**

U-I-11/18-11

17. 6. 2019

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Marije Medved, Šmartno ob Paki, in drugih, ki jih vse zastopa mag. Miha Šipeč, odvetnik v Ljubljani, na seji 17. junija 2019

sklenilo:

**Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug (Uradni list RS, št. 3/17) se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

**A.**

1. Pobudniki izpodbijajo Uredbo o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug (v nadaljevanju Uredba). Zatrjujejo, da je v neskladju s 33., 35., 36. in 44. členom Ustave. Postopek sprejetja izpodbijane Uredbe naj bi bil obenem v neskladju s četrtem odstavkom 6. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04 in 11/10, MP, št. 17/04 in 1/10 - Aarhuska konvencija), Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156, 25. 6. 2003) in Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197, 21. 7. 2001), Zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 - popr. - v nadaljevanju ZUreP-1), Zakonom o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 - ZPNačrt) in Zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 - popr. in 57/12 - v nadaljevanju ZUPUDPP).

2. Svoj pravni interes pobudniki utemeljujejo z zatrjevanjem, da so lastniki nepremičnin na območju izpodbijanega državnega prostorskega načrta (v nadaljevanju DPN) oziroma osebe, ki z lastniki živijo v stanovanjskih hišah, za katere Uredba predvideva njihovo odstranitev. Trdijo, da jim v dani situaciji niti upravni spor na podlagi četrtega odstavka 5. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 - v nadaljevanju ZUS-1) niti individualni postopki razlastitve ne omogočajo učinkovitega varstva pravic. Menijo, da Ustavno sodišče odločanja o predmetni pobudi ne bi smelo odkloniti z argumentom, da pravno pot za uveljavljanje pravic pobudnikov predstavlja upravni spor po četrtem odstavku 5. člena ZUS-1, ter se pri tem sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-372/06 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08; Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 27/08, in OdlUS XVII, 58). Pojasnjujejo, da tisti izmed pobudnikov, ki niso lastniki spornih nepremičnin, kršitve ustavnih pravic uveljavljajo le v predmetnem postopku, saj bi jim Upravno sodišče uveljavljanje poseganja Uredbe v njihovi pravico do doma in pravico do zasebnosti že v osnovi odklonilo, medtem ko pobudniki - lastniki nepremičnin - vsebinsko enake očitke sicer uveljavljajo tudi v upravnem sporu, vendar so prepričani, da jim grozi zavrženje tožbe brez vsebinske obravnave njihovih argumentov.[1] Pobudniki navajajo obširne argumente v podporo stališču, da bi moralo Upravno sodišče tožbo vsebinsko obravnavati, in ob predpostavki, da se to ne bo zgodilo, zaključujejo, da bo morebitno izpodbijanje odločitve o zavrženju tožbe pred Ustavnim sodiščem mogoče šele tedaj, ko bo pravica pobudnikov do sodnega varstva že nepovratno izničena, razlastitveni

postopki končani in njihove stanovanjske hiše že odstranjene. Nadalje menijo, da zavrženje pobude zaradi obstoja razlastitvenega postopka – ki naj bi tudi sicer prišel v poštev le za pobudnike, ki so lastniki nepremičnin – ni mogoče. Trdijo, da v razlastitvenem postopku ne morejo nasprotovati obstoju javne koristi za poseg v njihove nepremičnine, pri čemer se sklicujejo na tretji odstavek 93. člena ZUreP-1 in drugi odstavek 52. člena ZUPUDPP ter sodbi Upravnega sodišča št. I U 888/2010 z dne 22. 2. 2011 in št. I U 1112/2010 z dne 19. 4. 2011. Neučinkovitost razlastitvenega postopka nadalje utemeljujejo z zatrjevanjem, da je upravni organ v razlastitvenem postopku vezan na DPN kot podzakonski predpis ter da bi zato Uredbo lahko izpodbijali šele v upravnem sporu, tedaj pa bi bile njihove pravice že izničene, stanovanjske hiše porušene in pobudniki izseljeni. Pri tem se sklicujejo na 104. člen ZUreP-1 in pojasnjujejo, da bosta v skladu s pravili nujnega razlastitvenega postopka lastninska pravica in posest na razlaščenih nepremičninah prenesena na razlastitveno upravičenko že z izdajo prvostopenjske razlastitvene odločbe. Obenem trdijo, da – drugače kot v sklepu št. U-I-330/05, U-I-331/05 in U-I-337/05 z dne 18. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 79) – v primeru razlastitve ne gre za sodni postopek, temveč za upravni postopek, v katerem pa nezakonitosti in protiustavnosti Uredbe ne morejo učinkovito uveljavljati. Nadalje trdijo, da bi bile tudi v upravnem sporu glede na sodno prakso Upravnega sodišča njihove možnosti za uspeh tako minimalne, da jih je treba šteti za neobstoječe, izdajo začasnega ukrepa po 32. členu ZUS-1 pa je nerealno pričakovati. Pobudniki zato menijo, da je v obravnavanem primeru upravičeno "prebivanje" zahteve po izčrpanju pravnih sredstev, saj jim v konkretnem primeru dostop do Ustavnega sodišča s tem ni le odložen, temveč jim je v celoti onemogočen. Predlagajo, naj Ustavno sodišče pobudo sprejme v obravnavo ter oceni ustavnost in zakonitost izpodbijane Uredbe.

## B.

3. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju 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. V primerih, ko predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vložijo šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepih Ustavnega sodišča št. U-I-330/05, U-I-331/05 in U-I-337/05, na katerega se v obravnavanem primeru sklicujejo pobudniki, in št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2).

4. Za presojo obstoja pravnega interesa pobudnikov v obravnavani zadevi je glede na navedeno odločilno (le), ali je Uredba predpis, katerega ustavnost in zakonitost je Ustavno sodišče pristojno presojati na podlagi tretje alineje prvega odstavka 160. člena Ustave in tretje alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS, in ali kot taka neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnikov. Pobudniki zato svojega pravnega interesa za pobudo ne morejo utemeljiti s trditvami o pričakovani neučinkovitosti upravnega spora in o neuspehu s tožbo, vloženo na podlagi četrtega odstavka 5. člena ZUS-1. Tega tudi ne morejo doseči s sklicevanjem na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-372/06. Slednja se namreč nanaša na vprašanje zakonitosti postopka spremembe namenske rabe zemljišč z občinskim prostorskim aktom in zato ne gre za

primerljivo zadevo.

5. Izpodbijana Uredba ne učinkuje neposredno. Z njo je Vlada določila načrtovane prostorske ureditve, območje državnega prostorskega načrta, pogoje glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja ter druge pogoje za umestitev načrtovane državne ceste v prostor (prvi odstavek 2. člena Uredbe), za izvedbo načrtovane gradnje pa bo moral investitor na njeni podlagi pridobiti gradbeno dovoljenje v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov.[2] Pobudniki bodo lahko v tem postopku, če bodo izkazali svoj pravni interes, sodelovali kot stranski udeleženci. Obenem bo moral investitor za pridobitev gradbenega dovoljenja med drugim izkazati tudi pravico graditi,[3] za kar pa bo moral urediti lastninskopravna razmerja s pobudniki. Pobudniki bodo zato lahko svoje očitke o nezakonnosti in protiustavnosti Uredbe uveljavljali tudi v razlastitvenem postopku, v katerem bodo imeli položaj stranke (pobudniki – lastniki nepremičnin na območju DPN)[4] oziroma bodo lahko pridobili položaj stranskih udeležencev, če bodo za to izkazali svoj pravni interes (pobudniki – sorodniki lastnikov nepremičnin, ki prebivajo v hišah na teh nepremičninah).[5]

6. Pobudniki pravnega interesa za izpodbijanje Uredbe ne morejo utemeljiti z navedbami, da v razlastitvenem postopku ugovora nezakonnosti in protiustavnosti Uredbe ne bodo mogli učinkovito uveljavljati, ker je upravni organ na Uredbo vezan.[6] Pobudniki bodo namreč to možnost imeli v upravnem sporu s tožbami zoper izdane razlastitvene odločbe, v kolikor bodo zoper lastnike nepremičnin uvedeni razlastitveni postopki. Pred izdajo razlastitvenih odločb do odstranitve njihovih stanovanjskih hiš v nobenem primeru ne more priti. Če bodo za odvzem njihove lastninske pravice izpeljani nujni razlastitveni postopki (205. člen ZUreP-2),[7] bodo pobudniki lahko do pravnomočnih odločitev o zahtevah za razlastitev svoj pravni položaj – če bodo izkazali pogoje za njeno izdajo – zavarovali z začasno odredbo po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1.[8] Navedb, da s tožbo ne morejo uspeti, pobudniki ne izkažejo. Zakonski določbi o ugotavljanju javne koristi za razlastitev (tretji odstavek 93. člena ZUreP-1 in drugi odstavek 52. člena ZUPUDPP),[9] na kateri se sklicujejo pobudniki, ne izključujeta ugovora protiustavnosti in nezakonnosti prostorskega akta, ki je podlaga za razlastitev. Do takega zaključka tudi ne vodita sodbi Upravnega sodišča št. I U 888/2010 in št. I U 1112/2010. V prvem primeru namreč tožnik takega ugovora niti ni uveljavljal, v drugem primeru pa je bil ugovor nezakonnosti prostorskega akta res zavrnjen kot neutemeljen, vendar pa to ne zadošča za sklep, da tudi v obravnavnem primeru pobudniki z ugovorom nezakonnosti in protiustavnosti Uredbe v upravnem sporu ne morejo uspeti. Prav tako pobudniki ne izkažejo, da začasna odredba ne bo izdana, saj so njihove navedbe, da izdaje začasne odredbe ni realno pričakovati, presplošne, da bi jih bilo mogoče preizkusiti.

7. Glede na navedeno pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe. Ustavno sodišče je zato njihovo pobudo zavrglo.

### C.

8. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena ZUstS in prve alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

[1] Ta se po navedbah pobudnikov vodi pod opr. št. IV U 24/2017 pred Upravnim sodiščem, zunanjim oddelkom v Celju. V času odločanja Ustavnega sodišča je Upravno sodišče v navedeni zadevi 6. 3. 2018 izdalo sklep, s katerim je tožbo zavrglo. Vrhovno sodišče je s sklepom št. I Up 81/2018 z dne 29. 5. 2019 sklep Upravnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo istemu sodišču, da opravi nov postopek.

[2] Primerjaj drugi odstavek 78. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 - v nadaljevanju ZUreP-2) in drugi odstavek 3. člena ZUPUDPP.

[3] Glej 3. točko drugega odstavka 35. člena in 6. točko prvega odstavka 41. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 - popr. - GZ).

[4] Primerjaj drugi odstavek 195. člena ZUreP-2.

[5] Primerjaj 43. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 - v nadaljevanju ZUP).

[6] V skladu s prvim odstavkom 6. člena ZUP odloča upravni organ v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

[7] Pobudniki se sklicujejo na 104. člen ZUreP-1, ki je veljal v času vložitve pobude in je vseboval primerljivo ureditev nujnega razlastitvenega postopka.

[8] ZUS-1 v drugem odstavku 32. člena določa, da sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda, pri odločanju pa mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. V skladu s tretjim odstavkom 32. člena ZUS-1 lahko tožnik iz teh razlogov zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno.

[9] Primerljivo določbo sedaj vsebuje ZUreP-2 v prvem odstavku 194. člena.

⇒

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

podzakonski akt

**Vlagatelj:**

Marija Medved, Šmartno ob Paki in drugi

**Datum vloge:**

16. 1. 2018

**Datum odločitve:**

17. 6. 2019

**Vrsta odločitve:**

sklep

**Vrsta rešitve:**

zavrženje

**Objava:**

**Dokument:**

US31975