



Številka: U-I-154/16-12

Datum: 8. 11. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Zvezdane Kuhar, Griže, na seji 8. novembra 2018

odločilo:

Člen 7 Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Žalec (Uradni list RS, št. 82/15 in 59/17), kolikor kategorizira javno pot Migojnice–Reber (št. odseka 990911) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica izpodbija 7. člen Odloka o kategorizaciji občinskih javnih cest v Občini Žalec (v nadaljevanju Odlok o kategorizaciji), kolikor kategorizira javno pot Migojnice–Reber (št. odseka 990911) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica. Trdi, da je lastnica navedenega zemljišča in da Občina Žalec (v nadaljevanju Občina) z njo ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča niti ni bil izveden postopek razlastitve. Odlok o kategorizaciji naj bi bil zato v neskladju s 33. in 69. členom Ustave. Pobudnica meni, da bi morala Občina glede na navedeno ob upoštevanju pravne ureditve in niza vsebinsko identičnih odločb Ustavnega sodišča začeti postopek za ukinitve javne poti.

2. Občina v odgovoru na pobudo navaja, da je bila javna pot Migojnice–Reber že pred sprejetjem Odloka o kategorizaciji kategorizirana kot javna pot oziroma javna cesta ter da pravni predniki pobudnice izgradnji javne poti po spornem zemljišču in njeni kategorizaciji niso nasprotovali. Sklicuje se na priporočilo takratnega Ministrstva za promet in zveze, da postopek kategorizacije javnih cest ni omejen z lastništvom zemljišč, uporabljenih za ceste, na Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – v nadaljevanju ZCes-1), Uredbo o merilih za kategorizacijo javnih cest (Uradni list RS, št.

49/97 in 113/09) in mnenja Direkcije Republike Slovenije za ceste, ki jih je pridobila v postopku sprejemanja izpodbijanega Odloka o kategorizaciji. Meni, da je kategorizacija odseka javne poti št. 990911 Migojnice–Reber, ki poteka po zemljišču parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, ustrezno in pravilno določena. Nadalje pojasnjuje, da se je na željo pobudnice kot bodoče lastnice s predpogodbo o nakupu in prodaji z dne 8. 12. 2010 odpovedala uveljavljanju predkupne pravice na zemljišču parc. št. 925/1, k. o. Zabukovica, pod pogojem, da se pobudnica zaveže dovoliti odmero cestišča, ki je potekalo čez to zemljišče, ter nato novo odmerjeno parcelo (sedaj zemljišče parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica) prodati Občini. Navaja, da je bila parcelacija izvedena, da je Občina nato 7. 4. 2016 pobudnici poslala predlog kupne pogodbe za zemljišče parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, in jo obenem v skladu z zahtevo po prometu z neobremenjenimi zemljišči prosila za izbris hipoteke, vknjižene pri spornem zemljišču, pobudnica pa na predlog pogodbe ni odgovorila. Občina naj bi v dobri veri pričakovala realizacijo predpogodbe in pogodbeni prenos lastninske pravice, pobudnica pa naj bi s tem, ko je Občino zavedla, da ji je izdala potrdilo o neuveljavljanju predkupne pravice, ravnala protipravno. Občina Ustavnemu sodišču zato predlaga, naj pobudo zavrne, saj je Občina postopek za sklenitev pravnega posla in pridobitev spornega zemljišča začela že v letu 2010 ter ga bo nadaljevala in bo vložila zahtevo za razlastitev, če s pobudnico ne bo dosežen dogovor o prenosu lastninske pravice.

3. Pobudnica odgovarja, da je nesporno, da v trenutku, ko je Odlok o kategorizaciji začel veljati, Občina ni bila (in še vedno ni) lastnica nepremičnine parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica. Trdi, da je s kategorizacijo ceste, ki poteka po njenem zemljišču, Občina omogočila javno rabo te nepremičnine in s tem pobudnico onemogočila v lastninskih upravičenjih, tako da ji je ostala le gola lastninska pravica, s čimer je Občina neposredno in zavedno kršila 69. in 33. člen Ustave. Pobudnica se sklicuje na 69. člen Ustave in 3. člen ZCes-1 ter na dosedanjo ustavnosodno presojo. Meni, da so navedbe Občine, ki se nanašajo na predhodne odloke o kategorizaciji javnih poti in cest ter na postopek sklepanja prodajne pogodbe, za predmetni postopek nepomembne. Po pobudničinem mnenju pri tem tudi ni mogoče prezreti dejstva, da jo je Občina k sklenitvi prodajne pogodbe pozvala šele 7. 4. 2016, kar je več kot pet let po sklenitvi predpogodbe in pol leta po uveljavitvi izpodbijanega Odloka o kategorizaciji. Navedbe o zahtevi po prometu z neobremenjenimi zemljišči pa pobudnica šteje za pravno povsem zgrešene.

B.

4. Pobudnica izpodbija Odlok o kategorizaciji, kolikor kategorizira javno pot Migojnice–Reber v delu, ki poteka po nepremičnini parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica. Iz zemljiškoknjižnega izpiska izhaja, da je pobudnica lastnica navedenega zemljišča, zato izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti izpodbijanega dela Odloka o kategorizaciji. Njena pobuda je glede na tretji odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS), po katerem se lahko pobuda v primeru,

kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic, tudi pravočasna. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. 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, ter v katerem sta zagotavljeni tudi sodno varstvo in nadomestilo v naravi ali odškodnina.

6. 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. Na podlagi drugega odstavka 39. člena ZCes-1 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske ceste 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.

7. 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 taki predpisi v neskladju z Ustavo, če občina z lastnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišč oziroma lastnika ni razlastila. V odločbi št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 16/13) je Ustavno sodišče že pojasnilo razloge, zaradi katerih je treba v takih primerih dati prednost varstvu lastninske pravice. Obenem je Ustavno sodišče v tej odločbi ponovilo stališče, da je občina ob izpolnjevanju meril za kategorizacijo in izkazani javni koristi dolžna ceste kategorizirati ter da izkazana javna korist v takšnih primerih terja, da se ustrezni postopki za odkup zemljišč, po katerih namerava občina kategorizirati javno cesto in ki niso v njeni lasti, oziroma postopki za njihovo razlastitev čim hitreje začnejo in dokončajo. Občine imajo na podlagi 19. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 92/05 – v nadaljevanju ZJC-B) celo možnost doseči razlastitev zemljišč, po katerih poteka javna cesta, ki je že obstajala v času uveljavitve ZJC-B, v posebnem razlastitvenem postopku.

8. V obravnavanem primeru Občina zemljišča parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, po katerem poteka javna pot Migojnice–Reber, ni pridobila pred sprejetjem Odloka o

kategorizaciji. Predlog pogodbe za nakup zemljišča je pobudnici poslala aprila 2016, že po sprejetju izpodbijanega Odloka o kategorizaciji. Ko je Občina z izpodbijanim Odlokom o kategorizaciji kategorizirala navedeno javno pot, torej ni bila lastnica zemljišča, ki pripada pobudnici, in to tudi še ni v času odločanja Ustavnega sodišča o tej pobudi. Člen 7 Odloka o kategorizaciji, kolikor kategorizira javno pot Migojnice–Reber v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, je zato v neskladju z 69. členom Ustave. Ker 7. člen Odloka o kategorizaciji v tem delu nedopustno posega v lastninsko pravico, je v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je zato 7. člen Odloka o kategorizaciji, kolikor kategorizira javno pot Migojnice–Reber (št. odseka 990911) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 925/12, k. o. Zabukovica, razveljavilo.

C.

9. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica