

Številka: U-I-156/13-11

Datum: 4. 6. 2015

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo družbe GIPOSS Gradbena podjetja Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, ki jo zastopa Carmen Dobnik, odvetnica v Ljubljani, na seji 4. junija 2015

odločilo:

1. Člen 4 Uredbe o kategorizaciji državnih cest (Uradni list RS, št. 102/12, 35/15 in 38/15), kolikor kategorizira hitro cesto "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 599/1, k. o. Stožice, je v neskladju z Ustavo.

2. Vlada mora ugotovljeno neskladje odpraviti v šestih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije tako, da z lastnikom sklene pravni posel za pridobitev zemljišča iz 1. točke izreka oziroma v istem roku začne postopek razlastitve.

3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 4. člena Uredbe o kategorizaciji državnih cest, kolikor kategorizira hitro cesto "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)", se v delu, ki se nanaša na zemljišče parc. št. 600/1, k. o. Stožice, zavrže.

## Obrazložitev

A.

1. Pobudnica izpodbija 4. člen Uredbe o kategorizaciji državnih cest (v nadaljevanju Uredba), kolikor kategorizira hitro cesto "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" v delu, ki poteka po zemljiščih parc. št. 599/1 in 600/1, obe k. o. Stožice, katerih lastnica naj bi bila pobudnica. Navaja, da Republika Slovenija oziroma Družba za avtoceste Republike Slovenije, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju družba DARS), ki naj bi bila pooblaščenca za izvajanje odkupov oziroma razlastitev zemljišč za potrebe gradnje avtocest in hitrih cest, niti s pobudnico niti z njeno pravno prednico (tj. Sestavljeno organizacijo združenega dela GIPOSS (v nadaljevanju SOZD GIPOSS) oziroma njenim pravnim prednikom Poslovnim združenjem GIPOSS, Ljubljana (v nadaljevanju PZ GIPOSS)<sup>1</sup> ni sklenila pravnega posla za pridobitev teh zemljišč, v zvezi s tema zemljiščema pa naj tudi ne bi začela razlastitvenega postopka. Zato naj bi bil 4. člen Uredbe v izpodbijanem delu v neskladju z 19. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 92/05 – v nadaljevanju ZJC-B) in 69. členom Ustave. Ker naj pobudnica ne bi mogla prosto razpolagati z navedenima zemljiščema, ki naj bi v naravi predstavljala del hitre ceste v javni rabi, naj bi bila Uredba v izpodbijanem delu v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Navaja, da je Ustavno sodišče v zadevah, v katerih so bili izpodbijani občinski odloki Številka: U-I-156/13-11 to neskladje odpravi tako, da s pobudnico sklene pravni posel za pridobitev navedenih zemljišč oziroma v istem roku začne postopek razlastitve.

2. Vlada v odgovoru na pobudo navaja, da zemljišče parc. št. 600/1, k. o. Stožice, ne leži v območju z izpodbijanem 4. členom Uredbe kategorizirane hitre ceste "Ljubljana

(Zadobrova–Tomačevo–Koseze)", temveč v območju, po katerem poteka cesta, ki povezuje Dunajsko in Vojkovo cesto v Ljubljani, ki jo je kot občinsko cesto z odlokom o kategorizaciji občinskih cest kategorizirala Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju Mestna občina). Zato predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrže. Glede zemljišča parc. št. 599/1, k. o. Stožice, pa meni, da pobudnica v tem delu ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega dela 4. člena Uredbe. Ustavno sodišče naj bi namreč že večkrat odločilo, da pobudnik ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega akta, če ima možnost vlaganja pravnih sredstev v konkretnih postopkih (npr. v postopku zaradi varstva lastninske pravice ali v razlastitvenem postopku). V tem primeru naj bi se pobuda lahko vložila šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo. Vlada navaja, da je postopke za pridobitev zemljišč za gradnjo severne ljubljanske obvoznice, tj. odseka hitre ceste "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)", v 80. letih začela izvajati Samoupravna interesna skupnost za gradnjo cest Ljubljana, po njeni ukinitvi v letu 1989 pa naj bi te postopke vodilo Mesto Ljubljana, katerega pravna naslednica je Mestna občina. Zato naj bi pobudnica, ki naj pred vložitvijo pobude ne bi storila ničesar za ureditev zadeve, zoper slednjo vložila tožbo na ugotovitev lastninske pravice. Do pravnomočne odločitve v tem postopku, v katerem naj bi bila izdana sodna odločba, na katero se pobudnica sklicuje v pobudi, naj Republika Slovenija oziroma družba DARS ne bi mogli storiti ničesar v smeri pridobitve lastninske pravice na zemljišču parc. št. 599/1, k. o. Stožice, pobudnica pa ima v tem postopku možnost izčrpati vsa pravna sredstva, vključno z ustavno pritožbo in pobudo. Ker naj pobudnica ne bi izkazovala pravnega interesa, Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo zavrže tudi v delu, ki se nanaša na zemljišče parc. št. 599/1, k. o. Stožice. Za primer, da bi pobudi vseeno ugodilo, pa Vlada navaja, da bi v primeru razveljavitve izpodbijane določbe Uredbe Republiki Sloveniji in družbi DARS kot upravljavcu avtocest zaradi nemožnosti uporabe dela ceste, ki pomeni pomembno prometno povezavo na območju Ljubljane, nastale nepopravljive škodljive posledice. Zato Ustavnemu sodišču predlaga, naj z odločbo zgolj ugotovi morebitno protiustavnost izpodbijanega dela Uredbe ter jo Vladi naloži odpraviti z odložnim rokom vsaj enega leta, v katerem bo mogoče s pobudnico skleniti pravni posel za pridobitev zemljišča oziroma začeti razlastitveni postopek.

3. Pobudnica odgovarja, da nasprotna udeleženka s sklicevanjem na odlok Mestne občine ni izkazala, da je cesta, ki poteka po zemljišču parc. št. 600/1, k. o. Stožice, kategorizirana kot občinska javna cesta. Zato vztraja pri pobudi v celoti. Ugovor o neizkazanem pravnem interesu zaradi predhodnega neizčrpanja pravnih sredstev pa zavrača z navedbo, da nima na voljo nobenega postopka, v katerem bi lahko dosegla ureditev stvarnopравnih razmerij glede predmetnih zemljišč. Sodna praksa naj bi namreč že izoblikovala stališče, da lastnik zemljišča, po katerem poteka z občinskim predpisom kategorizirana javna cesta, nima niti pravice zahtevati pravnega varstva svoje lastninske pravice pred posegi niti pravice sprožiti razlastitveni postopek.<sup>2</sup> V zvezi s postopkom, ki je pri Vrhovnem sodišču tekel pod št. II Ips 476/2007, pa pojasnjuje, da predmet tega postopka ni bilo ugotavljanje lastninske pravice na zemljiščih parc. št. 599/1 in 600/1, obe k. o. Stožice, kot to zmotno meni nasprotna udeleženka, temveč na nepremičninah, ki ležijo v k. o. Stanežiče. Na sodno odločbo, ki je bila izdana v navedeni zadevi, naj bi se v pobudi sklicevala zgolj v zvezi z utemeljevanjem njenega pravnega nasledstva po PZ GIPOSS, ki naj bi v preteklosti pridobilo navedeni zemljišči, nikakor pa ne v zvezi z vprašanjem njenega lastništva. Tudi sicer naj glede teh zemljišč ne bi potekal noben sodni spor oziroma postopek zaradi ugotavljanja lastninske pravice, kar naj bi bilo razvidno tudi iz zemljiškoknjižnih izpiskov. Zato naj tudi ne bi bilo nikakršnih ovir za to, da bi Republika Slovenija oziroma družba DARS sporni zemljišči pridobili že pred vložitvijo pobude, čeprav naj bi sama že pred leti pozvala družbo DARS k ureditvi stvarnopравnih razmerij glede predmetnih zemljišč. Slednja naj bi njeno pobudo tedaj zavrnila s sklicevanjem, da je odkupe zemljišč za gradnjo sporne hitre ceste izvajala Samoupravna interesna skupnost za gradnjo cest Ljubljana kot investitorica.

## B. – I.

4. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 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 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. Dokazno breme, da pobudnik izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa, nosi pobudnik.

5. Iz zemljiškoknjižnih izpiskov izhaja, da je pobudnica lastnica zemljišč parc. št. 599/1 in 600/1, obe k. o. Stožice. Vlada v odgovoru na pobudo navaja, da z izpodbijanem delom Uredbe kategorizirana hitra cesta H3 "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" poteka le po zemljišču parc. št. 599/1, k. o. Stožice, ne pa tudi po zemljišču parc. št. 600/1 iste k. o., po katerem naj bi po trditvah Vlade potekala cesta, ki naj bi bila z Odlokom o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (Uradni list RS, št. 70/05 in 33/09) kategorizirana kot občinska cesta, ki poteka od Dunajske ceste do Vojkove ceste v Ljubljani. Pobudnica v odgovoru na navedbe Vlade tej trditvi sicer nasprotuje, vendar z navedbama, da vztraja pri pobudi v celoti ter da naj nasprotna udeleženka predloži odlok, na katerega se sklicuje, svoje trditve, da izpodbijani 4. člen Uredbe hitro cesto "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" kategorizira tudi po zemljišču parc. št. 600/1, k. o. Stožice, ne izkaže.

6. Ker pobudnica ni izkazala, da izpodbijani 4. člen Uredbe v delu, ki se nanaša na zemljišče parc. št. 600/1, k. o. Stožice, neposredno posega v njene pravice, pravne interese oziroma v njen pravni položaj, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

## B. – II.

7. Pobudnica izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 4. člena Uredbe, kolikor se nanaša na zemljišče parc. št. 599/1, k. o. Stožice, po katerem poteka odsek hitre ceste "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)". Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

8. 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.

9. Pojem in status javnih cest ureja 3. člen Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 109/10 in 48/12 – v nadaljevanju 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. Glede na pomen za promet in povezovalne funkcije v prostoru se državne ceste kategorizirajo na avtoceste, hitre ceste, glavne ceste I. in II. reda, regionalne ceste I., II. in III. reda ter državne

kolesarske poti (tretji odstavek 39. člena ZCes-1). Državne ceste določi in kategorizira Vlada. Hkrati s kategorizacijo državnih cest Vlada določi, kateri vrsti prometa so namenjene (prvi odstavek 43. člena ZCes-1). Vlada določeno cesto kategorizira, če je za takšno kategorizacijo izkazana javna korist in če cesta ustreza merilom za kategorizacijo javnih (državnih) cest. Če so zemljišča, po katerih naj bi potekala javna (državna) cesta, ki jo Vlada namerava kategorizirati, v zasebni lasti, mora Vlada takšna zemljišča pred kategorizacijo pridobiti s pravnim poslom oziroma v postopku razlastitve.

10. 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 (npr. odločba št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, Uradni list RS, št. 16/13). Tudi v obravnavani zadevi Republika Slovenija pred kategorizacijo hitre ceste "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" s pobudnico ni sklenila pravnega posla za pridobitev njenega zemljišča parc. št. 599/1, k. o. Stožice, po katerem poteka hitra cesta, zoper to njeno nepremičnino pa tudi ni bil izveden postopek razlastitve. Zato je 4. člen Uredbe, kolikor kategorizira hitro cesto "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)" v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 599/1, k. o. Stožice, iz razlogov, navedenih v citirani odločbi, v neskladju z 69. členom Ustave. Ker 4. člen Uredbe v tem delu nedopustno posega v lastninsko pravico, je v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijanega dela Uredbe z Ustavo že iz navedenih razlogov, ni presojalo še njegove skladnosti z 19. členom ZJC-B.

11. Ustavno sodišče je v zadevah, v katerih je ugotovilo protiustavnost posameznih določb izpodbijanih občinskih odlokov o kategorizaciji javnih cest, te razveljavilo. Vlada v odgovoru na pobudo opozarja, da hitra cesta "Ljubljana (Zadobrova–Tomačevo–Koseze)", ki delno poteka tudi po pobudničinem zemljišču parc. št. 599/1, k. o. Stožice, pomeni pomembno prometno povezavo na območju Ljubljane. Ker bi z razveljavitvijo izpodbijanega dela Uredbe lahko nastale težko popravljive posledice za njeno upravljanje in vzdrževanje, ki bi lahko imele negativne posledice tudi za uporabo dela z izpodbijanim 4. členom Uredbe kategorizirane hitre ceste, je Ustavno sodišče ocenilo, da so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 48. člena ZUstS. Zato je sprejelo odločbo, v kateri je ugotovilo protiustavnost izpodbijanega dela Uredbe (1. točka izreka).

12. Kadar Ustavno sodišče sprejme ugotovitveno odločbo, določi organu, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis, rok, v katerem mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti (drugi odstavek 48. člena ZUstS). Izpodbijana določba Uredbe je v neskladju z Ustavo, ker je Republika Slovenija opustila dolžno ravnanje. Zato je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 48. člena v zvezi z drugim odstavkom 40. člena ZUstS Vladi naložilo, naj v roku šestih mesecev ugotovljeno neskladje odpravi tako, da z lastnikom sklene pravni posel za pridobitev zemljišča parc. št. 599/1, k. o. Stožice, oziroma v istem roku glede tega zemljišča začne razlastitveni postopek (2. točka izreka).

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

**mag. Miroslav Mozetič** l.r.  
Predsednik

---

<sup>1</sup> Pobudnica navaja, da njeno pravno nasledstvo po SOZD GIPOSS dokazuje pobudi priložen sklep Vrhovnega sodišča št. II Ips 467/2007 z dne 11. 6. 2009, ki je bil izdan v zvezi s sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 5172/2006 z dne 18. 1. 2007 in sodbo Okrožnega sodišča v Ljubljani št. P 3416/2005 z dne 2. 3. 2006.

<sup>2</sup> Pobudnica se v zvezi s tem sklicuje na sodbo in sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 1093/2014 z dne 20. 5. 2014 in na sodbo Vrhovnega sodišča št. III Ips 59/2010 z dne 7. 9. 2010.