

Številka: U-I-495/20-13

Datum: 2. 3. 2023

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Janeza Velkavrha, Ljubljana, na seji 2. marca 2023

odločilo:

**1. Člen 6 Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (Uradni list RS, št. 99/22), kolikor pod zap. št. 376 kategorizira mestno ali krajevno cesto »Blasov breg, od Tomačevega do h. št. 35« (odsek 216922) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, se razveljavi.**

**2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 6. člena Odloka o kategorizaciji občinskih cest (Uradni list RS, št. 70/05 in 33/08), kolikor pod zap. št. 466 kategorizira mestno ali krajevno cesto »Blasov breg, od Tomačevega do h. št. 35« (odsek 216922) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik je vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 6. člena Odloka o kategorizaciji občinskih cest (v nadaljevanju Odlok/05), kolikor pod zap. št. 466 kategorizira mestno ali krajevno cesto »Blasov breg, od Tomačevega do h. št. 35« (odsek 216922) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, v njegovi lasti. Navaja, da je Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju Občina) z Odlokom/05 odsek 216922 takrat kategorizirala na delu zemljišča parc. št. 1140/1, k. o. Stožice. Pojasnjuje, da je bila parcelacija tega zemljišča izvedena na njegovo pobudo z namenom prodaje njegovega dela, v postopku parcelacije pa sta nastali zemljišči parc. št. 1140/4 in 1140/5, obe k. o. Stožice. Novonastalo zemljišče parc. št. 1140/4, k. o. Stožice, je pobudnik prodal. Trdi, da Občina z njim ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča, po katerem poteka odsek 216922, ni izvedla postopka razlastitve in niti odmere tega zemljišča. Zato naj bi bila izpodbijana določba Odloka/05 v neskladju s 33. in 69. členom Ustave ter 39. členom Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – v nadaljevanju ZCes-1). Pobudnik navaja, da je 11. 6. 2020 na vprašanje, ali po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, poteka kategorizirana cesta, od vodje Odseka za promet v Oddelku za gospodarske dejavnosti in promet Mestne uprave Mestne občine Ljubljana prejel odgovor, da po tem zemljišču poteka kategorizirana mestna ali krajevna cesta z oznako LK, številka odseka 216922. Na svojo prošnjo je 16. 6. 2020 po elektronski pošti prejel tudi izpis iz informacijskega sistema Občine. Navaja, da pobudo vlaga v roku, 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).

2. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je Odlok/05 prenehal veljati, in sicer na podlagi 10. člena Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju Odlok o kategorizaciji).<sup>1</sup> Pobudnik je 11. 10. 2022 v odgovoru na poziv

Ustavnega sodišča navedel, da vztraja pri pobudi in da izpodbija Odlok o kategorizaciji, kolikor v 6. členu pod zap. št. 376 kategorizira mestno ali krajevno cesto »Blasov breg, od Tomačevega do h. št. 35« (odsek 216922) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice. Pobudnik izpodbijani določbi očita neskladje s 33. in 69. členom Ustave ter 39. členom ZCes-1 in navaja iste razloge kot v prvotno podani pobudi.

3. Občina glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka/05 in Odloka o kategorizaciji odgovarja, da je vložena prepozno in da je v vsakem primeru očitno neutemeljena. Navaja, da je bila sporna javna cesta kategorizirana že z Odlokom/05 z dne 26. 7. 2005, ki je začel veljati 10. 8. 2005, in da naj bi enoletni rok od uveljavitve potekel 10. 6. 2006, skoraj 13 let pred vložitvijo pobude. Trdi, da so pobudnikove navedbe o seznanitvi s tem, da po njegovi nepremičnini poteka javna cesta, neresnične. Navaja, da je pobudnikovemu tedanjemu pooblaščenцу že v dopisih z dne 12. 4. 2012 in 30. 5. 2012 sporočila, da po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, poteka kategorizirana občinska cesta »Blasov breg«. Pojasnjuje, da so tega leta med strankama potekali pogovori z namenom odkupa te nepremičnine, ker Občina tedaj ni bila seznanjena s tem, da jo je odkupila že leta 1993, in je naknadno v arhivu našla kupoprodajno pogodbo iz tega leta. Na pobudnika je naslovila poziv za sklenitev pogodbe o zemljiškoknjižni uskladitvi z dne 28. 11. 2017 s priloženim osnutkom pogodbe, v kateri je v 1. členu navedeno, da je ta nepremičnina cestišče sporne kategorizirane javne ceste. Občina navaja tudi, da je 30. 11. 2018 pri Okrajnem sodišču v Ljubljani vložila tožbo na ugotovitev svoje lastninske pravice na zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice. Po njenem mnenju pobudnik zato ne more uspešno trditi, da do 11. 6. 2020 ni vedel, da po sporni nepremičnini poteka kategorizirana občinska javna cesta, in je 11. 6. 2020 na Občino naslovil vprašanje glede poteka kategorizirane ceste po tej nepremičnini z namenom, da bi na ta način izkazoval pravočasnost pobude. Pobudnik naj bi že leta 2008 sam naročil parcelacijo nekdanje parcele št. 1140/1, k. o. Stožice, od katere je odparceliral cesto (nepremičnino s parc. št. 1140/5, k. o. Stožice), da je lahko preostanek (parc. št. 1140/4, k. o. Stožice) leta 2009 prodal, cesto pa naj bi želel še enkrat prodati Občini, čeprav naj bi njena pravna prednica zemljišče za izgradnjo ceste že leta 1993 odkupila od pobudnikovega očeta. Občina trdi, da je zemljišče parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, v njeni dejanski lasti in ne v lasti pobudnika, zato je že pred časom začela izvajati aktivnosti z namenom ureditve zemljiškoknjižnega stanja, na kar pobudnik ni pristal. Ker je Občina že lastnica, naj ne bi mogla izvesti razlastitvenega postopka.

4. Pobudnik je bil o odgovoru Občine obveščen in se glede navedb v njem ni izrekel.

B. – I.

### **Odlok/05**

5. Odlok/05 je prenehal veljati z uveljavitvijo Odloka o kategorizaciji. Ker gre za predpis, ki je prenehal veljati med postopkom pred Ustavnim sodiščem, lahko Ustavno sodišče o njegovi ustavnosti in zakonitosti odloča samo ob izpolnjenih pogojih iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. Eden od teh pogojev je tudi pravovarstvena potreba pobudnikov. Ta obstaja, če bi se z ugotovitvijo morebitne protiustavnosti in nezakonnosti izpodbijanega predpisa odpravile posledice, ki so nastale zaradi izpodbijanega predpisa (prvi odstavek 47. člena ZUstS). Ker je z Odlokom o kategorizaciji po isti parceli ponovno kategorizirana javna cesta, le z morebitno ugoditvijo pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega predpisa, ki več ne velja, teh posledic ni mogoče odpraviti. Glede na navedeno pobudnik za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka/05 v izpodbijanem delu ne izkazuje pogojev iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka/05 zavrglo, ne da bi se opredelilo do drugih procesnih predpostavk za obravnavo pobude (2. točka izreka).

### **Odlok o kategorizaciji**

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena 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. Po tretjem odstavku 24. člena ZUstS lahko pobudnik vloži pobudo, kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic.

7. Iz pobudi priloženih zemljiškoknjžnih izpisov za zemljišče parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, in vpogleda v elektronsko zemljiško knjigo izhaja, da je pri tej nepremičnini lastninska pravica vpisana v korist pobudnika. Po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, po navedbah pobudnika in Občine poteka sporna javna cesta. Občina oporeka lastništvu pobudnika in trdi, da je lastnica tega zemljišča sama. V zemljiški knjigi je pri tej nepremičnini vpisana tudi zaznamba spora na podlagi vložene tožbe na ugotovitev lastninske pravice Občine. Glede na navedeno pobudnik po presoji Ustavnega sodišča ob upoštevanju vpisov v zemljiški knjigi izkazuje lastninsko pravico na zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice.<sup>2</sup>Navedeno pomeni, da pobudnik izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o kategorizaciji, kolikor se nanaša na javno cesto, ki poteka po tem zemljišču. Pobuda je glede na tretji odstavek 24. člena ZUstS tudi pravočasna, saj jo je pobudnik vložil z razširitvijo pobude 11. 10. 2022, tj. pred potekom enega leta od uveljavitve Odloka o kategorizaciji, s katero je bila sporna kategorizacija javne ceste (ob razveljavitvi Odloka/05 in vseh njegovih pravnih posledic) uveljavljena na novo.<sup>3</sup>Navedbe pobudnika in Občine o času in okoliščinah seznanitve pobudnika s kategorizacijo javne ceste s potekom po njegovem zemljišču pred uveljavitvijo Odloka o kategorizaciji (na podlagi Odloka/05) pri presoji pravočasnosti pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o kategorizaciji niso upoštevne. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje 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. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je začel veljati Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 132/22 – v nadaljevanju ZCes-2),<sup>4</sup> ki pojem in status javnih cest ureja v 3. členu. 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. Enake določbe sta imela tudi ZCes-1, na podlagi katerega je bil sprejet Odlok o kategorizaciji, in pred tem Zakon o javnih cestah

(Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 42/09 in 109/09 – 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.

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 takšni predpisi v neskladju z Ustavo, če občina z lastnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča oziroma lastnika ni razlastila (na primer odločba št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, Uradni list RS, št. 16/13). Tudi v obravnavani zadevi Občina pred kategorizacijo sporne javne ceste s pobudnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča v njegovi lasti parc. št. 1140/05, k. o. Stožice, po katerem poteka javna cesta. Zoper to nepremičnino tudi ni bil izveden postopek razlastitve, zato je 6. člen Odloka o kategorizaciji v izpodbijanem delu v neskladju z 69. členom Ustave. Ker 6. člen Odloka o kategorizaciji v tem delu nedopustno posega v lastninsko pravico, je v neskladju tudi s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je zato 6. člen Odloka o kategorizaciji, kolikor pod zap. št. 376 kategorizira mestno ali krajevno cesto »Blasov breg, od Tomačevega do h. št. 35« (odsek 216922) v delu, ki poteka po zemljišču parc. št. 1140/5, k. o. Stožice, razveljavilo (1. točka izreka).

### C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

**dr. Matej Accetto**  
predsednik

---

<sup>1</sup> Odlok o kategorizaciji je na podlagi 11. člena začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V tem glasilu je bil objavljen 22. 7. 2022. Odlok o kategorizaciji je začel veljati 6. 8. 2022 (glej 11. člen Odloka o kategorizaciji).

<sup>2</sup> Na presojo Ustavnega sodišča ne vpliva dejstvo, da med strankama poteka spor o ugotovitvi lastninske pravice.

<sup>3</sup> Glej 2. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>4</sup> ZCes-2 je začel veljati 19. 11. 2022 (glej 158. člen ZCes-2).