

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Marjete Ferjančič in Janeza Razpotnika, obeh iz Izlak, ki ju zastopa Vojka Lampič-Božič, odvetnica v Ljubljani, na seji dne 15. maja 2003.

o d l o č i l o:

1. Člen 5 odloka o kategorizaciji občinskih cest v Občini Zagorje ob Savi (Uradni vestnik Zasavja, št. 6/99) se v delu, ki pod zaporedno številko 400 z oznako JP 982824 kot javno pot opredeljuje pot Medijske Toplice – odcep Kmetovalec v dolžini 112 metrov, razveljavi.

2. Člen 67 odloka o občinskih cestah (Uradni vestnik Zasavja, št. 6/99) se razveljavi.

3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 3. člena istega odloka o občinskih cestah se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudo je najprej vložila pobudnica Marjeta Ferjančič, z vlogo z dne 5. 11. 2002 pa se je pobudi pridružil še pobudnik Janez Razpotnik. Pobudnika izpodbijata 5. člen odloka o kategorizaciji občinskih cest v Občini Zagorje ob Savi (v nadaljevanju: odlok o kategorizaciji) v delu, ki se nanaša na pot, ki poteka po delu zemljišč s parc. št. 155/1 in 155/2 k.o. Izlake. Pot naj bi potekala po zemljiščih, ki so jih brata (med njimi pobudnik) in sestra (pobudnica) dobili od mame na podlagi pogodbe; pot pa naj bi zgradili sami zaradi dostopa do svojih nepremičnin. Občina naj bi to pot, ki je v zasebni lasti, za potrebe drugega brata, ki ima hišo s trgovino na koncu te poti, opredelila kot javno cesto. Pobudnika navajata, da sta lastnika navedenih zemljišč in da ti zemljišči nikoli nista bili v lasti Občine Zagorje ob Savi. Zato naj bi opredelitev te poti kot javne pomenila nezakonito razlastitev brez ustrezne odškodnine in brez razlastitvenega postopka. Pobudnica naj bi za kategorizacijo izvedela šele iz pritožbe Občine Zagorje ob Savi zoper odločbo o dovolitvi postavitve hitrostnih omejitev, ki jo je upravna enota izdala na njen predlog. Pobudnika menita, da je bila podlaga za uvrstitev navedene poti med javne poti določba 67. člena odloka o občinskih cestah (v nadaljevanju: odlok o cestah), po katerem se zemljišča, ki so bila do uveljavitve tega odloka uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo občinske ceste in še niso vpisana v zemljiško knjigo kot družbena lastnina, vpišejo v zemljiško knjigo po skrajšanem postopku kot javno dobro brez zemljiškoknjžne listine, ne glede na svojo vrednost. Člen 3 odloka o cestah pa izpodbijata, ker naj bi samo dejstvo, da je neka nepremičnina v naravi cesta ali pot, ne moglo pomeniti, da gre za občinsko javno cesto, če ta ni kategorizirana kot državna cesta. Občina naj bi si tako na podlagi izpodbijanih določb nezakonito, brez pravne podlage, brez pravnega naslova in brez vsake odškodnine prenesla v last zasebno lastnino pobudnikov. Zato menita, da izpodbijane določbe kršijo njuno pravico do zasebne lastnine iz 33. člena ustave.

2. Občina Zagorje ob Savi v odgovoru na pobudo navaja, da sta oba izpodbijana odloka v času njenega sprejema temeljila na ustrezni, tedaj veljavni zakonodaji, tj. zakonu o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97 – v nadaljevanju: ZJC), določbe glede vpisa v zemljiško knjigo pa naj bi temeljile na 85. členu ZJC in 137. členu zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 33/95 in nasl. – v nadaljevanju: ZZK). Občina je še sporočila, da javna cesta, ki poteka po delu zemljišča parc. št. 155/1, nosi oznako JP 982824 Medijske Toplice –

odcep Kmetovalec in da je v kategorizaciji (ki jo je tudi priložila) navedena pod zaporedno številko 400.

B)–I

3. Oba pobudnika sta priložila izpisek iz zemljiške knjige. Iz izpiska za zemljiškoknjižni vložek št. 298 k.o. Izlake je razvidno, da so nepremičnine, vpisane v tem vložku, v lasti pobudnice. Med temi nepremičninami je tudi parc. št. 155/1, za del katere (v izmeri 83 m²) je kot vrsta rabe vpisana cesta. Iz izpiska za zemljiškoknjižni vložek št. 195 k.o. Izlake pa je razvidno, da so nepremičnine, vpisane v tem vložku, v lasti pobudnika. Med temi nepremičninami je tudi parc. št. 155/2, za del katere (v izmeri 159 m²) je kot vrsta rabe vpisana cesta. Iz geodetskega načrta, ki ga je priložila pobudnica že ob vložitvi pobude, je razvidno, da ista cesta poteka tudi po nepremičnini parc. št. 155/2. Oba pobudnika torej izkazujeta pravni interes za vložitev pobude.

4. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo v delu, ki se nanaša na 5. člen odloka o kategorizaciji v delu, ki pod zaporedno številko 400 z oznako JP 982824 kot javno pot opredeljuje pot Medijske Toplice – odcep Kmetovalec v dolžini 112 metrov, in v delu, ki se nanaša na 67. člen odloka o cestah. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) je ustavno sodišče takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B)–II

Presoja 5. člena odloka o kategorizaciji v delu, ki opredeljuje javno pot pod zaporedno številko 400.

5. Izpodbijani odlok o kategorizaciji določa občinske ceste po njihovih kategorijah in namenu uporabe glede na vrsto cestnega prometa, ki ga prevzemajo (1. člen). V 5. členu med javne poti v naseljih in med naselji pod zaporedno številko 400 uvršča pot Medijske Toplice – odcep Kmetovalec v dolžini 112 metrov. Del te poti leži na zemljiščih, ki sta v lasti pobudnikov.

6. 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. Pri razlastitvi gre torej za poseg v lastninsko pravico v postopku, ki ga predpisuje zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 – v nadaljevanju: ZUreP-1), v času vložitve pobude pa ga je predpisoval zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97 – v nadaljevanju: ZSZ). Gre za postopek, v katerem se za konkreten primer ugotovi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev, in v katerem so zagotovljeni tudi sodno varstvo ter nadomestilo v naravi ali odškodnina.

7. Pojem in status javnih cest ureja 2. člen ZJC. Javne ceste so prometne površine splošnega pomena za cestni promet, ki jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost prometa na njih. V prvem odstavku 3. člena ZJC je določeno, da so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske pa v lasti občine. Javna cesta pa ne more biti na zemljišču v zasebni lasti, ne da bi bil prej z lastnikom sklenjen pravni posel za pridobitev zemljišča ali zoper njega izveden razlastitveni postopek.

8. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-87/91 z dne 28. 1. 1993 (Uradni list RS, št. 8/93 in OdIUS II, 10) že odločilo, da podzakonski akt z razglasitvijo javne poti ne more imeti razlastitvenega učinka, ker je to v nasprotju s 33. členom ustave. Pač pa sta v

obravnavanem primeru takšen učinek imeli določbi 137. člena ZZK in 85. člena ZJC, ki ju je ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-224/00 z dne 9. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 50/02 in OdlUS XI, 73), saj sta ne glede na to, da sta urejali vpis v zemljiško knjigo, pomenili, da bi država ali občina zaradi dejstva, da je bilo zemljišče uporabljeno za gradnjo ceste, z vpisom javnega dobra v zemljiško knjigo pridobili lastninsko pravico tudi na zemljiščih v zasebni lasti, čeprav jih pred tem nista pridobili s pravnim poslom ali po zakonito izvedenem razlastitvenem postopku. Ustavno sodišče je pri tem tudi ugotovilo, da to ne pomeni, da zakonodajalec ne more urediti materialnopravnih razmerij glede zemljišč, ki so že uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, s posebno ureditvijo, ki bi upoštevala navedeno okoliščino in obenem zadostila ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, če so za to podani upravičeni razlogi in če obstajajo realne možnosti za tako ureditev. Zakonodajalec te možnosti ni izkoristil.

9. V obravnavanem primeru s pobudnikoma ni bil sklenjen pravni posel za pridobitev zemljišč s strani občine. Zoper njiju ni bil izveden postopek razlastitve po določbah ZSZ (oziroma ZUreP-1). Zato je 5. člen odloka o kategorizaciji v izpodbijanem delu v nasprotju z 69. členom ustave. Ker 5. člen odloka o kategorizaciji v tem delu nezakonito posega v lastninsko pravico, je v nasprotju tudi s 33. členom ustave.

Presoja 67. člena odloka o cestah

10. Odlok o cestah v 67. členu ureja vpis v zemljiško knjigo. Zemljišče, ki je bilo do uveljavitve tega odloka uporabljeno za gradnjo ali rekonstrukcijo občinske ceste, pa ni bilo vpisano v zemljiško knjigo kot družbena lastnina, se vpiše v zemljiško knjigo kot javno dobro po skrajšanem postopku brez zemljiškoknjižne listine ne glede na svojo vrednost. Prejšnji lastniki zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, jo imajo pravico zahtevati v skladu z zakonom.

11. Izpodbijana določba odloka o cestah ni le povzela takrat veljavne ureditve 85. člena ZJC in 137. člena ZZK, kot to zatrjuje občina, temveč je ureditev vpisa v zemljiško knjigo vezala na veljavnost odloka o cestah in s tem podaljšala to prehodno ureditev za približno tri leta. Glede na to, in ker je ustavno sodišče z odločbo št. U-I-224/00 razveljavilo 85. člen ZJC in 137. člen ZZK, je izpodbijana ureditev v nasprotju s tretjim odstavkom 153. člena ustave, po kateri morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni. Ker je ustavno sodišče s citirano odločbo že presodilo, da sta bili določbi 85. člena ZJC in 137. člena ZZK med drugim v neskladju s 33. členom ustave, je tudi izpodbijana določba v delu, v katerem je povzela navedeni zakonski določbi, v neskladju tudi s 33. členom ustave.

B)–III

12. Pobudnika nista predlagala odprave izpodbijanih določb, ustavno sodišče pa samo ni ugotovilo škodljivih posledic, zaradi katerih bi bilo treba določbi 5. člena odloka o kategorizaciji v delu, ki opredeljuje javno pot pod zaporedno številko 400, in 67. člena odloka o cestah odpraviti. Zato je ustavno sodišče navedeni določbi razveljavilo.

B)–IV

Člen 3 odloka o cestah

13. Pobudnika izpodbijata tudi 3. člen odloka o cestah, ki določa, da so vse ceste v Občini Zagorje ob Savi, razen kategoriziranih državnih cest, občinske javne ceste. ZJC v prvem odstavku 1. člena določa, da so javne ceste državne in občinske ceste. V prvem odstavku 3. člena pa določa, da so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske ceste pa v lasti občin. ZJC se torej nanaša na ureditev javnih cest. To pomeni, da ureditev o delitvi

javnih cest na občinske in državne ceste sama po sebi ne more posegati v zasebno lastnino. Zato tudi ne more biti v neskladju s 33. členom ustave. Glede na to, da je bil odlok o cestah izdan na podlagi prvega odstavka 82. člena ZJC, se tudi njegova določba o delitvi cest lahko nanaša le na javne ceste. Določbe 3. člena odloka o cestah pa ni mogoče šteti kot podlago za prenos zasebnih poti med občinske ceste, kot to zmotno menita pobudnika. Prenos nekategoriziranih cest med občinske ceste namreč ureja 9. člen odloka o cestah, pridobitev zemljišč za gradnjo občinske ceste pa 17. člen. Iz prej navedenega je razvidno, da 3. člen odloka o cestah glede delitve javnih cest po vsebini ne določa ničesar, kar ne bi bilo določeno že z ZJC. Zato je ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

C)

14. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 26. člena in tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. U-I-190/02-9
Ljubljana, dne 15. maja 2003.

Predsednica
dr. Dragica Wedam Lukić l. r.