Podpisnik: Mateja Lekan Štrukelj
Izdajatelj: Republika Slovenija
Čas podpisa: 12:56, 02.11.2026
Ref. št. dokumenta: 004-5/2026/264

2026-01-2475

Upravno sodišče Republike Slovenije na podlagi štirinajstega odstavka 61. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) objavlja

Sodbo Upravnega sodišča RS v zadevi I U 1459/2025-26 z dne 9. junij 2026

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku Janiju Soršaku, v upravnem sporu tožeče stranke: A. A., ..., ki jo zastopa B. B., zoper toženo stranko: MESTNA OBČINA NOVO MESTO, Seidlova cesta 1, Novo mesto, ki jo zastopa C. C., zaradi presoje zakonitosti občinskega prostorskega načrta, o tožbi zoper Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto (Dolenjski uradni list, št. 24/22) v delu določitve podrobnejše namenske rabe prostora za nepremičnini s parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto, po dne 9. junija 2026 opravljeni javni glavni obravnavi, istega dne

RAZSODILO

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka nosi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožnik v tem upravnem sporu izpodbija Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto (Dolenjski uradni list, št. 24/22 in sledeči; v nadaljevanju: Odlok), v delu, v katerem ta na nepremičninah s parc. št. 1025/2 (39 m²) in 1026 (351 m²), obe k. o. 1456 – Novo mesto, določa podrobnejšo namensko rabo prostora. Obe nepremičnini ležita v centralnem delu Novega mesta, v območju enote urejanja prostora NMA07. Odlok je bil spremenjen na podlagi sklepa o spremembi in dopolnitvi občinskega prostorskega načrta Mestne občine Novo mesto (SD OPN 2), ki ga je Občinski svet Mestne občine Novo mesto sprejel na 29. redni seji dne 7. 7. 2022 in se je začel uporabljati dne 29. 7. 2022. Postopek priprave spremembe Odloka se je vodil po določbah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt).

2. Tožnik Odlok izpodbija v delu, v katerem ta na njegovih nepremičninah s parc. št. 1025/2 (39 m²) in 1026 (351 m²), obe k. o. 1456 – Novo mesto, določa spremenjeno podrobnejšo namensko rabo prostora. Obe nepremičnini ležita v centralnem delu Novega mesta, v območju urejanja NMA07. Tožnik je nepremičnini s parc. št. 1026 (351 m²) in s parc. št. 1025/2 (39 m²), obe k. o. 1456 – Novo mesto, pridobil na podlagi sodne poravnave v nepravdnem postopku opr. št. N 5/2003 z dne 23. 5. 2006. Obe nepremičnini sta pred spremembo Odloka skupaj tvorili gradbeno parcelo in ležita v enoti urejanja prostora NMA07 v centralnem delu Novega mesta. Pred uveljavitvijo izpodbijanega prostorskega akta je bila celotna površina obeh parcel s parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto, opredeljena s podrobnejšo namensko rabo SSs (urbana prostostoječa stanovanjska pozidava). Z Odlokom o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto (Dolenjski uradni list, št. 24/22 in sledeči; v nadaljevanju: Odlok), ki ga je Občinski svet Mestne občine Novo mesto sprejel na 29. redni seji dne 7. 7. 2022 in ki se je začel uporabljati dne 29. 7. 2022, se je na podlagi 66. člena Odloka podrobnejša namenska raba dela nepremičnine s parc. št. 1026 – v obsegu 252 m² oziroma okvirno 72 % celotne površine te parcele – spremenila iz območja stanovanjskih površin (oznaka SSs – urbana prostostoječa stanovanjska pozidava) v območje zelenih površin (oznaka ZD – stavbno zemljišče, namenjeno urejanju zelenih površin). Preostalih okvirno 99 m² nepremičnine s parc. št. 1026 je ohranilo namensko rabo SSs.

Podrobnejša namenska raba sosednje nepremičnine s parc. št. 1025/2 se z Odlokom ni spremenila, ta parcela ostaja v celoti opredeljena z namensko rabo SSs. Pred vložitvijo tožbe je tožnik pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v izpodbijanem delu. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-75/24-5 z dne 20. 5. 2025 njegovo pobudo zavrglo in tožnika po prvi alineji prvega odstavka 61. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 14/26; v nadaljevanju: ZUreP-3) napotilo na upravni spor za presojo zakonitosti prostorskega izvedbenega akta. Tožnik je tako dne 19. 8. 2025 vložil tožbo v tem upravnem sporu. Odlok izpodbija na podlagi prve alineje tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3 v delu določitve namenske rabe prostora (prva alineja tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3).

3. Tožnik navaja, da je za spremembo podrobnejše namenske rabe parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto izvedel šele dne 25. 7. 2023 iz elektronskega sporočila nepremičninskega agenta, s pomočjo katerega je poskušal zemljišče prodati. Zatrjuje, da je bil s spremembo Odloka na protipravni način razlaščen, saj je občina z oblastnim aktom iz zazidljivega zemljišča, namenjenega prostostoječi stanovanjski pozidavi, ustvarila zeleno površino, na kateri gradnja stanovanjske stavbe ni več mogoča.

4. Tožnik utemeljuje protiustavnost in nezakonitost spremembe Odloka z dvema sklopoma tožbenih navedb. Prvič, uveljavlja kršitve postopka sprejemanja prostorskega akta, saj zatrjuje, da je bil postopek izpeljan brez njegovega sodelovanja in brez osebnega poziva k izjasnitvi glede predlagane spremembe podrobnejše namenske rabe glede parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto. Navaja, da samo splošna javna razgrnitev predlagane spremembe v lokalnih občilih, ki je povrhu vsega potekala v času strogih protikoronskih ukrepov in prepovedi prehajanja meja, za več tisoč parcel ne zadostuje za seznanitev in učinkovito varstvo pravic lastnika. S tem naj bi mu bila odvzeta pravica do sodelovanja v postopku, kar tožnik utemeljuje tudi s sklicevanjem na odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, po kateri mora biti lastniku zemljišča, za katerega bi se s predvidenim prostorskim načrtom spremenila namenska raba iz zazidljive v nezazidljivo, zagotovljen dostop do vseh upoštevnih informacij in možnost predhodne seznanitve s predvideno spremembo (29. točka obrazložitve citirane odločbe Ustavnega sodišča), občina pa mora v postopku sprejemanja izkazati posebno skrbnost (28. točka obrazložitve citirane odločbe Ustavnega sodišča). Drugič, tožnik zatrjuje kršitev ustavno zagotovljene pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave RS. Meni, da sprememba podrobnejše namenske rabe na spornih parcelah parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto iz SSs v ZD predstavlja prekomeren in nezakonit poseg v njegovo lastninsko pravico, ki učinkuje kot de facto razlastitev. S sklicevanjem na že navedeni 27. in 28. točki obrazložitve odločbe U-I-139/15-16 zatrjuje, da mora lokalna skupnost pri spremembi namenske rabe iz zazidljivega v nezazidljivo izkazati posebno skrbnost in pretehtati, ali načrtovani ukrepi ne prizadenejo pravičnega ravnovesja, pri čemer zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba – lastnik zemljišč – nositi individualno in pretirano breme. Tožnik meni, da občina tega tehtanja ni opravila. Sodišču predlaga razveljavitev Odloka v izpodbijanem delu.

5. V dopolnitvi tožbe je tožnik natančneje opredelil predmet tožbenega izpodbijanja skladno z 61. členom ZUreP-3 in identificiral območje urejanja NMA07, v katerem se je podrobnejša namenska raba spornih parcel v znatnem delu spremenila iz stanovanjskih površin (SSs) v druge urejene zelene površine z oznako ZD. V dokazne namene je priložil izreze iz grafičnega prikaza prostorskega akta pred spremembo in po njej ter izvod izpodbijanega Odloka.

Odgovor toženke

6. V odgovoru na tožbo tožena stranka (v nadaljevanju tudi: toženka) primarno ugovarja, da tožnik ne izkazuje pravnega interesa za vložitev tožbe v tem upravnem sporu in predlaga zavrženje tožbe. Podredno predlaga zavrnitev tožbe. Pojasnjuje, da se z izpodbijanim Odlokom osnovna namenska raba tožnikovih nepremičnin ni spremenila; obe nepremičnini ostajata stavbni zemljišči. Spremenila se je samo podrobnejša namenska raba dela nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto (v obsegu okvirno 72 % oziroma 252 m²) iz območja urbane prostostoječe stanovanjske pozidave (SSs) v stavbno zemljišče, namenjeno urejanju zelenih površin (ZD). Podrobnejša namenska raba nepremičnine s parc. št. 1025/2 se ni spremenila in je ostala SSs. Toženka pri tem navaja, da

oznaka ZD ne pomeni nezazidljivega zemljišča; iz petega odstavka 120. člena Odloka izhaja, da so na površinah z oznako ZD gradnje in posegi v prostor dopustni, pri čemer je dopustna gradnja pomožnih objektov h glavnemu stanovanjskemu objektu, ki mora ležati izven območja ZD.

7. Toženka zatrjuje, da na nepremičninah tožnika gradnja nove samostojne stanovanjske hiše objektivno ni bila mogoča že pred spremembo Odloka v letu 2022 zaradi trajnih fizičnih in pravnih omejitev. Navaja majhno površino parc. št. 1025/2 (39 m²), lego na brežini, nezmožnost zagotavljanja obveznih 4,0-metrskih odmikov od sosednjih parcelnih meja po 74. členu takrat veljavnega Odloka ter preozek in preglednostno neustrezen prometni dostop po ulici ... (širine le 2,1–3,0 m). V dokaz prilaga negativno mnenje in projektne pogoje k projektni dokumentaciji za gradnjo stanovanjske hiše na sosednjem zemljišču s parc. št. a. k. o. 1456 – Novo mesto (št. 3511-33/2020-4 z dne 16. 9. 2020), za katerega po navedbah toženke veljajo enake omejitve kot za tožnikovi nepremičnini.

8. Glede zakonitosti postopka sprejemanja Odloka toženka pojasnjuje, da je postopek vodila zakonito in transparentno skladno z določbami Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in sledeči; v nadaljevanju: ZPNačrt). Sklep o začetku priprave sprememb in dopolnitev je bil javno objavljen v Uradnem listu RS, št. 7/2015. Dopolnjeni osnutek SD OPN 2 je bil skupaj z okoljskim poročilom javno razgrnjen od 15. 10. 2021 do 15. 11. 2021; dne 26. 10. 2021 je bila izvedena javna obravnava. Javnemu naznanilu o razgrnitvi je bil skladno s tretjim odstavkom 50. člena ZPNačrt priložen taksativni seznam zemljišč, med katerimi je bila izrecno navedena nepremičnina s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto. Na javno razgrnjen dopolnjen osnutek je bilo podanih in obravnavanih več kot 2.000 pripomb; tožnik med njimi ni bil.

9. Glede javnega interesa toženka pojasnjuje, da sprememba temelji na izhodiščih in usmeritvah iz hierarhično nadrejenih prostorskih aktov ter na poznavanju fizičnih lastnosti prostora v soseski. Sklicuje se na 26. člen Uredbe o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04 in sledeči) in na priročnik pristojnega ministrstva za prostor iz januarja 2020 (Zeleni sistem v mestih in naseljih). Pojasnjuje, da sprememba ni bila izvedena selektivno na nepremičnini tožnika, temveč sistemsko za celoten niz nepremičnin vzdolž ..., s čimer sta oblikovana dva obsežnejša pasova zasebnih vrtov, ki ohranjata in razvijata kakovostno urbanistično zasnovo in vzorec pozidave.

Nadaljnje vloge strank

10. V prvi pripravljalni vlogi tožnik prereka navedbe tožene stranke. Glede procesnega očitka navaja, da je javna razgrnitev potekala v času epidemije COVID-19, ko so veljali ukrepi prepovedi gibanja med občinami in državami, tožnik pa prebiva v .... Glede materialnega očitka utemeljuje, da sprememba podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD za lastnika, ki nima zgrajene glavne stanovanjske stavbe, pomeni de facto popolno izključitev pravice graditi, saj so pomožni objekti po petem odstavku 120. člena Odloka dopustni samo kot funkcionalni dodatek h glavnemu stanovanjskemu objektu, ki mora ležati izven območja ZD. Izrecno opozarja, da tožena stranka ne opiše, kakšen javni interes naj bi upravičeval poseg v njegovo lastninsko pravico. Kot dokaz o škodi prilaga poročilo o oceni tržne vrednosti lastninske pravice na nepremičninah tožnika, ki ga je dne 19. 5. 2025 izdelala izvedenka D. D. in ki za obe nepremičnini tožnika, obravnavani kot celota v skupni izmeri 390 m², na dan cenitve (17. 5. 2025) izkazuje namensko rabo 252,37 m² ZD in 137,63 m² SSs ter ocenjeno vrednost 27.000,00 EUR, na dan 15. 6. 2022 (torej pred spremembo Odloka) pa ocenjeno vrednost 43.000,00 EUR, in predlaga postavitev izvedenca urbanistične stroke.

11. V drugi pripravljalni vlogi tožnik ponavlja, da je sprememba namembnosti primarno vprašanje pravnega interesa, ter da tožena stranka ni izkazala, da na parcelah tožeče stranke že pred spremembo ne bi bilo mogoče graditi.

12. V prvi pripravljalni vlogi toženka podrobneje utemeljuje ugovor pravnega interesa. Navaja, da tožnik svoje trditve utemeljuje samo z ekonomsko škodo in zmanjšanjem tržne vrednosti njegovih nepremičnin zaradi spremembe Odloka, kar po naravi stvari pomeni samo ekonomski in ne pravni interes. Pravni interes obstaja samo, če iz izpodbijanega akta izhaja neposredno, konkretno in individualizirano poslabšanje pravic ali pravnih upravičenj stranke. Tožnik ni konkretno izkazal, kakšen

objekt naj bi pred spremembo Odloka na spornih parcelah sploh želel graditi. Nadalje navaja, da je bila sprememba podrobnejše namenske rabe v skladu z dejansko rabo nepremičnine; iz 6. točke sodne poravnave opr. št. N 5/2003 z dne 23. 5. 2006 izhaja, da je bil na nepremičnini urejen zelenjavni vrt in takšno stanje tožnikovih nepremičnin je ostalo ves čas tožnikovega lastništva in je nespremenjeno še v času tega upravnega spora.

13. Sodišče je dne 9. 6. 2026 v tej zadevi opravilo narok za javno glavno obravnavo. V dokaznem postopku je sodišče dopustilo dokaz z vpogledom v listine predmetnega upravnega ter sodnega spisa, med drugim sodno poravnavo N 5/2003 z dne 23. 5. 2006, izrez grafičnega prikaza namenske rabe, mnenje in projektne pogoje št. 3511-33/2020-4 z dne 16. 9. 2020, sklep o začetku priprave sprememb OPN iz leta 2015, javno naznanilo o razgrnitvi ter pisno pojasnilo tožniku. Sodišče je zavrnilo dokazni predlog tožnika za postavitev izvedenca urbanistične stroke, ker ugotavljanje, ali nepremičnina izpolnjuje prostorske izvedbene pogoje za gradnjo, pomeni pravno vprašanje, za reševanje katerega je pristojno sodišče. Zavrnilo je tudi izvedbo dokaza z zaslišanjem priče E. E. (dokazni predlog toženke), saj se postopek sprejemanja Odloka ugotavlja izključno na podlagi formalne listinske dokumentacije. Dokaz s predložitvijo poročila o oceni tržne vrednosti nepremičnine je sodišče zavrnilo, ker vprašanje zmanjšanja tržne vrednosti tožnikovih nepremičnin ni neposreden predmet upravnega spora o presoji zakonitosti splošnega akta.

K I. točki izreka

14. Tožba ni utemeljena.

15. Predmet tega upravnega spora je zakonitost spremembe Odloka v delu, v katerem ta določa podrobnejšo namensko rabo prostora na nepremičninah tožnika s parc. št. 1025/2 in 1026, obe k. o. 1456 – Novo mesto. Med strankama sicer ni sporno, da je osnovna namenska raba obeh nepremičnin – stavbno zemljišče (SS) – z Odlokom ostala nespremenjena. Sporno je, ali sprememba podrobnejše namenske rabe dela parcele 1026 iz SSs v ZD pomeni nezakonit in protiustaven poseg v tožnikovo lastninsko pravico. Ni sporno, da je tožnik izključni lastnik obeh nepremičnin in da je pred sprejetjem Odloka in po njem osnovna namenska raba obeh zemljišč ostala nespremenjena (stavbno zemljišče), ter da se je z izpodbijanim Odlokom na delu nepremičnine parc. št. 1026 (v obsegu približno 72 %) podrobnejša namenska raba spremenila iz SSs v ZD. Med strankama je sporno tudi, ali je bila pred uveljavitvijo izpodbijanega Odloka na parcelah tožnika mogoča gradnja enostanovanjskega objekta, ter, ali tožnik s tožbo uveljavlja pravni ali samo svoj ekonomski interes. Zlasti je med strankama sporno, ali je bil sam postopek sprejemanja (spremembe) Odloka zakonit in ali sprememba podrobnejše rabe prostora glede tožnikovih nepremičnin pomeni protiustaven poseg v lastninsko pravico tožnika v nasprotju s 33. členom Ustave.

16. Tožnik je predmetno tožbo vložil na podlagi 61. člena ZUreP-3, o ustavnosti katerega je Ustavno sodišče na zahtevo tega sodišča odločilo z odločbo št. U-I-474/2022-15 z dne 20. 3. 2025 (v nadaljevanju odločba U-I-474/22-15). Ustavno sodišče je v omenjeni odločbi ugotovilo, da so prvi, drugi in tretji odstavek 61. člena ZUreP-3 v neskladju z Ustavo (1. točka izreka). Državnemu zboru je naložilo, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu RS (2. točka izreka); do odprave ugotovljenega neskladja pa je zoper prostorske izvedbene akte mogoč upravni spor pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, pod pogoji in po postopku, določenimi v 52. točki obrazložitve navedene odločbe (3. točka izreka). V 4. točki izreka omenjene odločbe je Ustavno sodišče odločilo, da lahko pobudniki, ki so zoper prostorske izvedbene akte po 1. 6. 2022 namesto tožbe pred Upravnim sodiščem vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti na Ustavno sodišče, pa do objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije o njihovi pobudi še ni bilo odločeno, v treh mesecih od vročitve sklepa Ustavnega sodišča, s katerim se to izreče za nepristojno, vložijo tožbo v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem.

17. Ustavno sodišče je torej ugotovilo delno neskladje določbe 61. člena ZUreP-3 z Ustavo, vendar pa ustavno neskladnega dela ni razveljavilo, ampak je na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS) izdalo tako imenovano ugotovitveno odločbo.[1] To pomeni, da so prvi, drugi in tretji odstavek 61. člena ZUreP-3 kljub neskladju z Ustavo ostali v veljavi (hkrati pa je

zakonodajalcu naloženo, da ugotovljeno neustavnost odpravi v roku, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče). Ob tem pa je Ustavno sodišče do odprave ugotovljenega neskladja z Ustavo v 3. in 4. točki izreka na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da je do odprave neskladja zoper prostorske izvedbene akte mogoč spor pred naslovnim sodiščem, in sicer pod pogoji in po postopku, ki so določeni v 52. točki obrazložitve odločbe. V tej točki obrazložitve je Ustavno sodišče med drugim navedlo: „Ustavno sodišče je zato na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da za sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte iz drugega odstavka 61. člena ZUreP-3 kot splošne pravne akte v okviru, opredeljenem v tretjem odstavku 61. člena ZUreP-3, ostaja pristojno Upravno sodišče, ki ima pri tem pooblastilo, da izpodbijani prostorski izvedbeni akt, če ugotovi, da je nezakonit, odpravi ali razveljavi v obsegu in pod pogoji, kot jih določata enajsti in dvanajsti odstavek 61. člena ZUreP-3. Pogoje za vložitev tožbe in postopek upravnega spora urejajo četrti do šestnajsti odstavek 61. člena ZUreP-3. Da bi Ustavno sodišče v največji meri zagotovilo spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva vsem vlagateljem, ki so zoper prostorski izvedbeni akt že vložili pravno sredstvo, pa o njem še ni bilo odločeno, je z načinom izvršitve na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS tudi pobudnikom, ki so po 1.6.2022, ko se je začel uporabljati ZUreP-3, namesto tožbe pred Upravnim sodiščem vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti na Ustavno sodišče, pa o njej do objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije še ni bilo odločeno, omogočilo, da vložijo tožbo v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem, kot to izhaja iz 4. točke izreka te odločbe. V upravnem sporu na podlagi 61. člena ZUreP-3 se za te tožbe ne uporablja peti odstavek 61. člena ZUreP-3.“

18. Na podlagi prvega odstavka 61. člena ZUreP-3 naslovno sodišče zagotavlja sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte.[2] Tožbo v upravnem sporu lahko vloži oseba, ki vlaga tožbo zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če izpodbijani prostorski izvedbeni akt določa pravni temelj za določitev njenih pravic ali obveznosti, in če izkaže, da ima izpodbijani prostorski izvedbeni akt v tem delu zanjo bistvene posledice (prva alineja tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3).[3]

19. Izpodbijani Odlok je bil sprejet na podlagi predpisov, veljavnih pred uveljavitvijo ZUreP-3, vendar v skladu z drugim odstavkom 294. člena ZUreP-3 velja kot občinski prostorski načrt. Tožnik je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti zoper izpodbijani del odloka vložil 7. 6. 2024, torej po začetku uporabe ZUreP-3, to je 1. 6. 2022. Odlok izpodbija v delu, v katerem ta določa namensko rabo njegovih zemljišč, kar pomeni, da ga izpodbija v delu določitve namenske rabe prostora (prva alineja tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3). Tožnik je v skladu s 4. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-474/22-15 z dne 20. 3. 2025 vložil tožbo zoper Odlok v roku treh mesecev po vročitvi sklepa Ustavnega sodišča o zavrženju njegove pobude. Postopek priprave spremembe Odloka (SD OPN 2) se je začel v letu 2015 s Sklepom o začetku priprave sprememb in dopolnitev, objavljenim v Uradnem listu RS, št. 7/2015, na podlagi ZPNačrt. Skladno s prvim odstavkom 298. člena ZUreP-3 se postopki priprave občinskih prostorskih aktov, začeti na podlagi ZPNačrt, končajo po ZPNačrt.[4] Zakonitost postopka sprejemanja izpodbijanega Odloka se zato presoja po določbah ZPNačrt (zlasti 46.–52. člen).

Pravni interes tožnika za tožbo

20. Toženka primarno ugovarja, da tožnik ne izkazuje pravnega interesa za tožbo v tem upravnem sporu. Svojo navedbo utemeljuje z dvema argumentoma: da se osnovna namembnost tožnikovih zemljišč s spremembo Odloka ni spremenila in da tožnik s tožbo uveljavlja samo ekonomski interes, ker navaja, da je zaradi spremembe Odloka tržna vrednost njegovih nepremičnin manjša, kot je bila pred spremembo Odloka. Sodišče ugovor toženke o neobstoju tožnikovega pravnega interesa za tožbo v tem upravnem sporu zavrača. Tožnik kot lastnik nepremičnine, katere podrobnejša namenska raba se je z izpodbijanim Odlokom spremenila, izkazuje pravni interes za vložitev tožbe po prvi alineji tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3. To, da osnovna namembnost (stavbno zemljišče) ni bila spremenjena, ne izključuje tožnikovega pravnega interesa za vložitev tožbe v tem upravnem sporu, saj sprememba podrobnejše namenske rabe tožnikove nepremičnine prav tako učinkuje na pravni položaj tožnika kot lastnika.[5] Vprašanje, ali sprememba Odloka pomeni poseg v lastninsko pravico tožnika in ali je sprememba Odloka zakonita, je zato predmet meritorne sodne presoje tožbe.

21. Glede tožnikove nepremičnine s parc. št. 1025/2 k. o. 1456 – Novo mesto sodišče ugotavlja, da se podrobnejša namenska raba z izpodbijanim Odlokom ni spremenila. To izhaja iz 66. člena Odloka v povezavi z grafičnim prikazom namenske rabe prostora (kartografski del Odloka za enoto urejanja prostora NMA07): medtem ko ta določba in kartografski prikaz v enoti urejanja prostora NMA07 za del nepremičnine s parc. št. 1026 določata spremembo podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD, nepremičnina s parc. št. 1025/2 po istem kartografskem prikazu v celoti ostaja opredeljena s podrobnejšo namensko rabo SSs (urbana prostostoječa stanovanjska pozidava). Sprememba iz SSs v ZD se po 66. členu Odloka in grafičnem prikazu torej prostorsko nanaša izključno na del nepremičnine s parc. št. 1026 (v obsegu okvirno 252 m² oziroma 72 % njene celotne površine), ne pa na nepremičnino s parc. št. 1025/2. Med strankama o tem ni spora. Toženka je to izrecno navedla v odgovoru na tožbo, tožnik pa njeni navedbi ni ugovarjal. Ker izpodbijani Odlok podrobnejše namenske rabe nepremičnine s parc. št. 1025/2 ni spremenil, v tem delu ne posega v tožnikov pravni položaj.[6] Zato tožba zoper Odlok v delu, ki se nanaša na s parc. št. 1025/2 že iz tega razloga ni utemeljena. Sodna presoja zakonitosti Odloka je zato v nadaljevanju osredotočena na del, ki se nanaša na spremembo podrobnejše namenske rabe na delu tožnikove nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto.

Izpodbijana ureditev

22. Med strankama ni sporno, da se osnovna namenska raba nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto z izpodbijanim Odlokom ni spremenila. Nepremičnina v celoti ostaja znotraj kategorije stavbnih zemljišč.[7] Do spremembe Odloka je prišlo izključno glede podrobnejše namenske rabe dela parc. št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto , ki jo v skladu s tretjim odstavkom 42. člena ZPNačrt občina določi znotraj območij osnovne namenske rabe in to na delu (okvirno 72 % površine) navedene nepremičnine (parc. št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto). Na tem delu se je podrobnejša namenska raba preoblikovala iz območja stanovanjskih površin (SSs – urbana prostostoječa stanovanjska pozidava) v območje drugih urejenih zelenih površin (ZD – stavbno zemljišče, namenjeno urejanju zelenih površin).

23. Pred uveljavitvijo izpodbijanega Odloka je podrobnejša namenska raba tudi na tem delu nepremičnine parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto dopuščala gradnjo prostostoječe stanovanjske stavbe (Sss), ob izpolnitvi prostorskih izvedbenih pogojev iz takrat veljavnega Odloka. Po uveljavitvi izpodbijanega Odloka gradnja glavnega stanovanjskega objekta na delu nepremičnine z oznako ZD ni več dovoljena. Dopustna je samo gradnja pomožnih objektov h glavnemu stanovanjskemu objektu, ki mora ležati izven območja ZD (Podrobnejši PIP za zelene površine, peti odstavek 120. člena Odloka). S spremembo podrobnejše namenske rabe se je tako s spremembo Odloka spremenil nabor dopustnih gradenj na delu nepremičnine s parc. št. 1026, ki je označen z ZD – druge urejene zelene površine. Sodišče ob tem ugotavlja, da je podrobnejša namenska raba, ki jo občina v skladu s tretjim odstavkom 42. člena ZPNačrt določi znotraj območij osnovne namenske rabe, po sistematiki ZPNačrt del namenske rabe prostora. To potrjuje tudi 53. člen ZPNačrt, ki dopušča skrajšani postopek sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta samo kadar se spremembe nanašajo izključno na prostorske izvedbene pogoje in ne posegajo v določanje namenske rabe prostora — iz česar izhaja, da zakonodajalec spremembo podrobnejše namenske rabe (na primer iz SSs v ZD) obravnava kot spremembo namenske rabe, ne kot spremembo prostorskih izvedbenih pogojev. To razlikovanje je bistveno tako za opredelitev posega kot za procesne zahteve glede seznanitve lastnikov v postopku spremembe OPN.

24. Za pravilno uporabo materialnega prava je sodišče moralo najprej opredeliti, ali izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ali samo določitev načina njenega uresničevanja. Za to opredelitev je ključno vprašanje, ali je tožnikova nepremičnina pred uveljavitvijo izpodbijanega Odloka štela za zazidljivo.

25. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024 v 51. točki obrazložitve zavzelo stališče, da pojem zazidljivost oziroma nezazidljivost zemljišča glede na vsebino dopustne rabe zemljišča, ki jo določa OPN, napolnjuje Ustavno sodišče samo. Z vidika presoje omejitev pravice do zasebne lastnine zemljišče samo takrat šteje za zazidljivo, ko so merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor s prostorskimi akti v taki meri določeni, da bi lastnik lahko začel pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih, ki urejajo gradnjo tistih objektov, ki jih OPN dopušča in na njegovi

podlagi vložil zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Če na podlagi OPN ni mogoče ali še ni mogoče začeti priprave projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar pomeni, da na zemljišču predvidena gradnja ni ali še ni mogoča, tako zemljišče z vidika presoje omejitev pravice do zasebne lastnine ne more šteti za zazidljivo.[8]

26. V obravnavanem primeru je pred uveljavitvijo izpodbijanega Odloka na delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto veljala podrobnejša namenska raba SSs – urbana prostostoječa stanovanjska pozidava. Prostorski izvedbeni pogoji iz takrat veljavnega Odloka za to kategorijo so bili določeni dovolj konkretno, da bi lastnik na njihovi podlagi načeloma lahko začel pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za stanovanjsko stavbo. Za nepremičnino ni bil predviden podrobnejši prostorski izvedbeni akt (OPPN), ki bi pogojeval gradnjo. Merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor so bili torej s prostorskim aktom določeni v taki meri, da je nepremičnina po kriterijih iz 51. točke obrazložitve odločbe U-I-217/22-16 štela za zazidljivo.

27. Toženka je v postopku pred naslovnim sodiščem sicer zatrjevala, da gradnja na tožnikovi nepremičnini parc. št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto , objektivno ni bila mogoča že pred spremembo Odloka v letu 2022 zaradi trajnih fizičnih in pravnih omejitev tožnikovega zemljišča. Pri tem se je sklicevala na majhne površine parc. št. 1025/2 (39 m²), torej sosednje parcele tožnika, ki bi naj skupaj s parcelo parc. št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto tvorili eno gradbeno parcelo (po tožbeni navedbi tožnika samega), lege na brežini, nezmožnosti zagotavljanja obveznih odmikov in preozkega dostopa po ulici .... V dokaz je priložila negativno mnenje in projektne pogoje k projektni dokumentaciji za gradnjo stanovanjske hiše na bližnjem zemljišču s parc. št. a. k. o. 1456 – Novo mesto (št. 3511-33/2020-4 z dne 16. 9. 2020). Sodišče teh navedb toženke ni moglo sprejeti kot zadostno podlago za zaključek, da tožnikova nepremičnina pred spremembo ni štela za zazidljivo. Negativno mnenje, na katero se toženka sklicuje, se nanaša na drugo, sosednjo nepremičnino (parc. št. a.), ne na tožnikove parcele in čeprav za obe velja ista kategorija prostorskih izvedbenih pogojev, to ne pomeni, da bi ugotovitve o konkretni neizpolnljivosti pogojev na eni nepremičnini brez nadaljnjega veljale za drugo, saj so fizične lastnosti, lega, velikost in dostopnost posameznih nepremičnin inherentno različne. Toženka tudi ni dovolj določno navedla, kateri konkretni pogoj iz takrat veljavnega OPN (na primer kateri člen, odstavek ali alineja glede odmikov, faktorja zazidanosti, regulacijskih črt ali dostopa) bi na konkretni nepremičnini tožnika preprečeval gradnjo stanovanjske stavbe kakršnihkoli dimenzij in umestitve. Sodišče je vpogledalo negativno mnenje, na katerega se sklicuje toženka in ugotovilo, da je toženka podala negativno mnenje na konkreten projekt za gradbeno dovoljenje (npr. pripombe o neustreznem nadstrešku predvidene gradnje, premajhnem predvidenem odmiku objekta od ceste...). Nikjer v mnenju pa ni zaslediti, da bi toženka v mnenju navedla, da na predmetnih parcelah sploh ni mogoče graditi zaradi pogojev v OPN. Pavšalne navedbe o preozki ulici, legi v brežini in neizpolnljivosti pogojev, brez konkretizacije na ravni posamezne prostorske določbe in posamezne nepremičnine, ne morejo izpodbiti dejstva, da je podrobnejša namenska raba SSs prede spremembo Odloka glede tožnikove nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto, načeloma dopuščala gradnjo prostostoječe stanovanjske stavbe na celotni predmetni nepremičnini (parceli).

28. Sodišče je zato štelo, da je tožnikova nepremičnina s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto pred uveljavitvijo izpodbijanega Odloka štela za zazidljivo v celoti in ne samo v delu, kot določa spremenjeni Odlok.

29. V 50. točki obrazložitve odločbe U-I-217/22-16 je Ustavno sodišče, oprto na sodno prakso ESČP,[9] potrdilo stališče[10], da prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki jih lahko določajo prostorski akti, pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine. V obravnavanem primeru je sprememba podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD na delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto bistveno zožila nabor dopustnih posegov v prostor na tem delu tožnikove nepremičnine. Medtem, ko je pred spremembo podrobnejša namenska raba SSs dopuščala gradnjo prostostoječe stanovanjske stavbe ob izpolnitvi prostorskih izvedbenih pogojev, je po spremembi na delu tožnikove nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto z oznako ZD dovoljena le še gradnja pomožnih objektov h glavnemu stanovanjskemu objektu, ki mora ležati izven območja ZD (peti odstavek 120. člena Odloka). S spremembo se je torej na delu nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto z oznako ZD (cca. 252 m²) izgubila možnost graditi glavni stanovanjski objekt na tem delu, kar po presoji sodišča

predstavlja zmanjšanje lastninskega upravičenja tožnikia, ki je izhajalo iz prejšnje podrobnejše namenske rabe SSs. Nepremičnina tožnika s spremembo Odloka sicer ni postala v celoti nezazidljiva, saj osnovna namenska raba (stavbno zemljišče) ostaja nespremenjena in je gradnja pomožnih objektov pod navedenimi pogoji dopustna. Prav tako je na preostalem delu tožnikove nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto , ki ni označeno z ZD, načeloma še vedno dovoljena gradnja stanovanjske stavbe. Vendar že sama sprememba podrobnejše namenske rabe na delu nepremičnine, ki odvzame možnost graditi glavni objekt na tem delu tožnikove nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto, pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in ne le določitev načina njenega uresničevanja. Obseg in intenziteta tega posega pa sta odvisna tudi od tega, ali in v kolikšni meri gradnja glavnega objekta ostaja mogoča na preostalem delu nepremičnine, kar sodišče presoja v naslednji točki.

30. Tožnik navaja, da bi mu naj bila zaradi spremembe Odloka v celoti onemogočena gradnja na parc. št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto. V tožbi je tako navedel, da bi naj parc. št. 1025/2 (sosednja parcela) in št. 1026, obe k.o. 1456 – Novo mesto, skupaj predstavljali gradbeno parcelo, po spremembi Odloka pa naj ne bi bilo več možno graditi. Sodišče po vpogledu v izpodbijani Odloka ugotavlja, da iz Odlika ne izhaja, da bi bila gradnja stanovanjske stavbe onemogočena na preostalem delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto, ki je s spremembo Odloka ohranil podrobnejšo namensko rabo SSs (okvirno 99 m²), zlasti če se ta del upošteva skupaj z nepremičnino s parc. št. 1025/2 (39 m²), za kateri tožnik ves čas postopka dosledno zatrjuje, da sta pred spremembo Odloka skupaj tvorili eno gradbeno parcelo. Iz 66. člena Odloka in iz izreza grafičnega prikaza prostorskega akta pred spremembo in po njej, ki ga je tožnik predložil k tožbi oziroma njeni dopolnitvi (priloga A13 sodnega spisa), namreč izhaja, da se je namenska raba iz SSs v ZD spremenila izključno na delu nepremičnine s parc. št. 1026, medtem ko preostanek te nepremičnine ostaja opredeljen z namensko rabo SSs. Enako izhaja iz petega odstavka 120. člena Odloka, ki prepoveduje graditev glavnega stanovanjskega objekta izključno na območju z oznako ZD, ne pa tudi na tistih delih nepremičnine, ki ostajajo v območju SSs. To dodatno potrjuje poročilo o oceni tržne vrednosti lastninske pravice na nepremičninah tožnika, ki ga je dne 19. 5. 2025 izdelala izvedenka D. D. in ga je tožnik sam predložil v dokazne namene (priloga A16 sodnega spisa). Iz cenitvenega poročila izrecno izhaja, da namenska raba obeh nepremičnin tožnika, obravnavanih kot celota v skupni izmeri 390 m², na dan cenitve (17. 5. 2025) znaša 252,37 m² ZD in 137,63 m² SSs. Ta ugotovitev, ki izvira iz tožnikovega lastnega dokaza, potrjuje, da dobra tretjina skupne površine obeh nepremičnin ostaja opredeljena kot urbana prostostoječa stanovanjska pozidava. Toženka po drugi strani ni izkazala, da gradnja stanovanjske stavbe na tem preostanku ne bi bila mogoča. Edini dokaz, ki ga je v zvezi z (ne)možnostjo gradnje predložila – negativno mnenje in projektne pogoje št. 3511-33/2020-4 z dne 16. 9. 2020 – se namreč, kot je pojasnjeno že v 27. točki te obrazložitve, nanaša na drugo, sosednjo nepremičnino s parc. št. a. k. o. 1456 – Novo mesto, ne pa na nepremičnini tožnika. V tem delu sodišče zato sodi, da tožniku z izpodbijano spremembo Odloka ni bila odvzeta možnost graditi glavni stanovanjski objekt kot tak, temveč se mu je kvečjemu zmanjšal obseg razpoložljive gradbene površine, na kateri je tak objekt mogoče umestiti. Res je, kot navaja toženka in se strinja tožnik, da brez konkretnega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ni mogoče presojati, ali je stanovanjsko stavbo na obeh parcelah tožnika dejansko mogoče izgraditi. Vendar pa sodišče lahko zaključi, da sprememba Odloka sama po sebi glede tožnikovih parcel št. 1025/2 št. 1026, obe k.o. 1456 – Novo mesto, ni izključila pravice gradnje stanovanjske stavbe. Graditi ni mogoče na delu parcele št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto, ki je označen z ZD.

Presoja zakonitosti postopka sprejemanja Odloka

31. Postopek priprave Odloka se je začel pred začetkom uporabe ZUreP-2, zato se je končal po dotedanjih predpisih (drugi odstavek 273. člena ZUreP-2, prvi odstavek 298. člena ZUreP-3). Zakonitost postopka sprejemanja izpodbijanega Odloka se presoja po procesnih določbah ZPNačrt, ne po ZUreP-2 ali ZUreP-3.[11]

32. Člen 7 ZPNačrt je določal, da morajo pristojni državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju upoštevati tako javni kot zasebni interes in ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu. V 50. členu ZPNačrt je bilo urejeno sodelovanje javnosti (in s tem tudi lastnikov zemljišč) v postopku sprejemanja prostorskega

akta. Občina je bila v skladu s prvim odstavkom 50. člena ZPNačrt dolžna izvesti javno razgrnitev in javno obravnavo dopolnjenega osnutka OPN. V skladu s petim odstavkom 50. člena ZPNačrt je imela javnost, torej tudi lastniki zemljišč z območja OPN, pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek OPN. Prvi stavek šestega odstavka 50. člena ZPNačrt je določal, da občina preuči pripombe in predloge javnosti ter do njih zavzame stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in na svetovnem spletu.[12]

33. ZPNačrt je pri krovnem postopku sprejetja ali sprememb in dopolnitev OPN uredil stopnjevani sistem seznanitve lastnikov prizadetih nepremičnin. Na prvi stopnji je tretji odstavek 50. člena ZPNačrt zahteval, da javno naznanilo o javni razgrnitvi vsebuje navedbo vseh zemljiških parcel, katerih namenska raba se spreminja. Ker je sprememba podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD sprememba namenske rabe v smislu te določbe (glej 23. točko te obrazložitve), je bila toženka dolžna nepremičnino s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto uvrstiti na taksativni seznam v javnem naznanilu — in je to tudi storila z Javnim naznanilom z dne 7.10.2021, katerega priloga je seznam zemljišč, katerim se spreminja namenska raba prostora (priloga B5 v sodnem spisu). V navedeni prilogi je pri k.o. 1456 – Novo mesto navedena tudi tudi tožnikova parcela št. 1026. Ta mehanizem obveščanja javnosti je zakonodajalec oblikoval kot specifičen instrument seznanitve lastnikov prizadetih zemljišč. Ne gre za golo splošno obveščanje javnosti o nameravani spremembi OPN, temveč za specifično objavo, ki vsebuje navedbo prizadetih zemljišč (parcelnih številk), ki vsakemu prizadetemu lastniku omogoča, da na seznamu poišče svojo parcelo in ugotovi, ali je njegova nepremičnina predmet spremembe namenske rabe. V drugem koraku sodelovanja javnosti v postopku spremembe OPN, je peti odstavek 50. člena ZPNačrt lastnikom prizadetih zemljišč (tistih, katerih namenska raba se spreminja), zagotavljal pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek OPN. V tretjem koraku je drugi stavek šestega odstavka 50. člena ZPNačrt določal, da mora občina lastnike zemljišč iz tretjega odstavka tega člena pisno seznaniti s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve. Kot izhaja iz razlage Ustavnega sodišča RS v odločbi št. U-I-140/16 z dne 2. 4. 2020, je ta obveznost nastala samo v razmerju do tistih lastnikov prizadetih parcel, ki so v postopku javne razgrnitve dejansko podali pripombe ali predloge.[13] ZPNačrt torej ni predpisoval individualnega pisnega obveščanja vsakega lastnika zemljišč, katerih namenska raba se spreminja, o nameravani spremembi občinskega prostorskega akta. Individualno pisno seznanitev lastnika zemljišča je vezal (samo) na občinska stališča do pripomb, ki pa jih je lahko prejel samo tisti lastnik, ki je pripombe podal. Tožnikovo stališče, da je postopek nezakonit, ker ga občina ni individualno in osebno obvestila o nameravanem posegu, zato nima opore v zakonskem besedilu ZPNacrt.

34. Iz odgovora toženke in dokumentacije, ki jo je predložila v tem odgovoru na tožbo, izhaja, da je toženka izvedla vse zakonsko predpisane procesne faze: postopek je bil formalno uveden s Sklepom o začetku priprave, ki je bil javno objavljen (Uradni list RS, št. 7/2015); dopolnjeni osnutek SD OPN 2 je bil skupaj z okoljskim poročilom javno razgrnjen od 15. 10. 2021 do 15. 11. 2021, kar presega zakonski minimum 30 dni; dne 26. 10. 2021 je bila izvedena javna obravnava; javnemu naznanilu o razgrnitvi je bil skladno s tretjim odstavkom 50. člena ZPNačrt priložen taksativni seznam nepremičnin, med katerimi je bila izrecno navedena parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto; na javno razgrnjen dopolnjen osnutek je bilo podanih in obravnavanih več kot 2.000 pripomb, do katerih je župan s sklepom potrdil predlog stališč, ki so bila javno objavljena. Toženka je nadalje pojasnila, da je župan s sklepom št. 350-0032/2021-2 z dne 28. 2. 2022 potrdil predlog stališč do vseh prejetih pripomb javnosti, ki so bila javno objavljena na oglasni deski in spletni strani toženke, s čimer je izpolnila tudi obveznost iz prvega stavka šestega odstavka 50. člena ZPNačrt. Tem navedbam toženke tožnik ni nasprotoval. Toženka je po presoji sodišča tako zagotovila javni dostop do vseh strokovnih podlag in predvidenih sprememb ter s tem zagotovila sodelovanje javnosti, kot to zahteva 50. člen ZPNačrt.

35. Tožnik v postopku javne razgrnitve in javne obravnave predvidene spremembe Odloka ni podal nobene pripombe ali predloga. To med strankama ni sporno. Ker tožnik ni sodeloval v postopku spremembe Odloka, toženke tudi ni seznanil s konkretnimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na toženkino presojo sorazmernosti posega v njegovo lastninsko pravico zaradi spremebe podrobnejše prostorske rabe na delu tožnikove nepremičnine št. 1026, k.o. 1456 – Novo mesto, iz SSs v ZD.

36. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024 v 41. in 42. točki obrazložitve zavzelo stališče, da je lastnik zemljišča dolžan že pred sprejetjem OPN občino seznaniti z vsemi konkretnimi okoliščinami[14], ki lahko vplivajo na presojo, ali načrtovana prepoved oziroma omejitev zagotavlja pravično ravnovesje med splošnim interesom in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine. Samo v tem primeru je občini omogočeno, da te okoliščine vključi v oceno, ali je v konkretnem primeru zagotovljeno pravično ravnovesje med javnim in zasebnim interesom. To pa je obenem pogoj, da sodišče ob lastnikovem nestrinjanju z oceno občine te očitke upošteva pri presoji skladnosti prostorskega akta z vidika 33. člena Ustave (54. točka obrazložitve citirane odločbe). Tudi iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/16 z dne 2. 4. 2020 izhaja, da obveznost občine iz drugega stavka šestega odstavka 50. člena ZPNačrt — pisna seznanitev lastnikov prizadetih zemljišč s stališči do pripomb — nastane samo v razmerju do tistih lastnikov, ki so pripombe v okviru javne razgrnitve dejansko podali. Ker tožnik pripomb ni podal, ta obveznost toženke v razmerju do njega ni nastala. Tožnik prav tako ni občini omogočil, da bi v postopku odločanja o spremembi podrobnejše namenske rabe v presojo vključila okoliščine, ki bi se nanašale specifično na tožnikovo nepremičnino in na poseg v njegovo lastninsko pravico.

37. Tožnik se v tožbi in pripravljalnih vlogah izdatno sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020 (zadeva OPN Občine Bled), iz katere izpeljuje zahtevo po individualnem obveščanju lastnika in po posebni skrbnosti občine pri obveščanju lastnikov zemljišč, katerih namenska raba se spreminja. Med odločilnimi dejanskimi podlagami obravnavane zadeve in dejanskimi podlagami zadeve U-I-139/15-16 obstajajo bistvene razlike, zaradi katerih se pravna stališča iz citirane odločbe ne morejo neposredno aplicirati na obravnavani primer.

38. V zadevi U-I-139/15-16, na katero se sklicuje tožnik v tožbi, je Ustavno sodišče presojalo ustavnost OPN Občine Bled v delu, ki je spremenil osnovno namensko rabo zemljišča iz stavbnega v kmetijsko. Ugotovilo je protiustavnost spremembe tistega OPN, ker je pobudnik v postopku javne razgrnitve aktivno sodeloval, podal konkretne pripombe, s katerimi je zatrjeval, da bi bilo mogoče javni interes zavarovati z milejšim ukrepom, Občina Bled pa se do teh pripomb ni ustrezno vsebinsko opredelila z vidika zahteve iskanja pravičnega ravnovesja med javnim in zasebnim interesom ter jih ni posredovala pristojnemu državnemu nosilcu urejanja prostora, kot je to zahteval prvi stavek šestega odstavka 50. člena ZPNačrt (točke 35–38 obrazložitve citirane odločbe).[15]

39. V obravnavanem primeru tožnik v postopku javne razgrnitve (15. 10.–15. 11. 2021) ni podal nobene pripombe ali predloga. Toženke ni seznanil z nobeno konkretno okoliščino, ki bi se nanašala na njegovo nepremičnino, na poseg v njegovo lastninsko pravico ali na nesorazmernost predlagane spremembe. V nasprotju z zadevo Občine Bled, kjer je pobudnik aktivno sodeloval, občina pa je podane pripombe neustrezno obravnavala, v obravnavanem primeru občina konkretnih pripomb ni mogla neustrezno obravnavati, ker pripombe sploh niso bile podane. Ustavno sodišče je v 29. točki obrazložitve odločbe U-I-139/15-16 izrecno poudarilo, da mora biti lastniku zagotovljen dostop do vseh upoštevnih informacij in možnost predhodne seznanitve s predvideno spremembo. Samo s predhodno seznanitvijo in dostopom do vseh upoštevnih informacij lahko lastnik zemljišča učinkovito varuje svoje interese v postopku sprejemanja OPN.[16] V obravnavanem primeru je bil tožniku ta dostop zagotovljen (javna razgrnitev, javna obravnava, taksativni seznam nepremičnin), tožnik pa ga ni uporabil.

40. Odločba U-I-139/15-16 ugotovljene protiustavnosti tako ni utemeljila z odsotnostjo individualnega obveščanja lastnika o nameravanem posegu, temveč z opustitvijo vsebinskega tehtanja javnega in zasebnega interesa ob že podanih konkretnih pripombah lastnika (točka 38 obrazložitve). Iz navedene odločbe U-I-139/15-16 ne izhaja zahteva po individualnem obveščanju vsakega lastnika zemljišča, kateremu se spreminja namembnost, v postopku spremembe OPN. Takšnega načina individualnega obveščanja ZPNačrt pri krovnem postopku sprejetja ali sprememb in dopolnitev OPN ni predpisoval. Zakonodajalec je res zahteval, da javno naznanilo vsebuje navedbo vseh prizadetih parcel (tretji odstavek 50. člena ZPNačrt), kar je po presoji sodišča mehanizem, namenjen temu, da se lastnik prizadetega zemljišča lahko seznani s predvideno spremembo namebnosti njegovega zemljišča in aktivno sodeluje v postopku. Toženka je to obveznost izpolnila (glej 33. in 34. točko te obrazložitve). Pisno seznanitev lastnikov iz drugega stavka šestega odstavka 50. člena ZPNačrt je zakonodajalec vezal na občinska stališča do pripomb, ki so jih lastniki podali v okviru javne razgrnitve, ne na predhodno

individualno obveščanje o nameravanem posegu. Procesna dolžnost ustrezne obravnave pripomb — ki je bila podlaga za ugotovitev protiustavnosti v zadevi Občine Bled — v obravnavanem primeru ni nastala, saj tožnik pripomb ni podal.

Presoja z vidika pravice do zasebne lastnine (33. člen Ustave)

41. Urejanje prostora je ena izmed izvirnih občinskih nalog. Občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.[17] Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da je lokalna skupnost pri odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone.[18] Avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja zato ni neomejena. Lokalna samouprava je omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.[19]

42. Lastninska svoboda posameznikov, ki jo varuje 33. člen Ustave, ni neomejena. V sodobnih družbah se je uveljavilo spoznanje, da ravnanje s stvarjo oziroma pravico ne sme ostati samo v sferi odločitev posameznika oziroma lastnika, temveč se morajo upoštevati tudi splošni interesi. Iz tega spoznanja o socialni in ekološki vezanosti lastnine izhaja tudi prvi odstavek 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, naj določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.[20] Ker je javni interes pri različnih vrstah stvari različno intenzivno izražen, se zakonski lastninskopravni režimi posameznih vrst stvari razlikujejo.[21]

43. Zemljišče je sestavni del širšega prostora. V primeru, ko je predmet lastninske pravice zemljišče, so omejitve njegove uporabe, uživanja in razpolaganja v javnem interesu neločljivo povezane s prostorskimi omejitvami. Bolj ko je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na voljo zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice. Pri zemljiščih je ta prostor še posebej velik, saj so v sodobni družbi gospodarska, socialna in ekološka funkcija zemljišč, ki jih izpostavlja Ustava v prvem odstavku 67. člena, močno poudarjene.[22]

44. Zakonodajalec je v ZPNačrt to ustavnopravno varovano dobrino – smotrno izkoriščanje zemljišč – varoval med drugim s pooblastilom lokalnim skupnostim, da z OPN določijo izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena (strateški del OPN) in da po posameznih enotah urejanja prostora določijo območja namenske rabe prostora, prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera se pripravi OPPN (izvedbeni del OPN) (39. člen ZPNačrt).[23]

45. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-139/15-16 sprejelo stališče, oprto tudi na sodno prakso ESČP,[24] da prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki jih lahko določajo prostorski akti, pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine.[25] Ker lahko prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine določajo tudi prostorski izvedbeni pogoji, so ta stališča uporabljiva tudi v primerih, ko zaradi s prostorskim izvedbenim aktom določenih prostorskih izvedbenih pogojev za konkretno zemljišče to postane nezazidljivo (50. točka obrazložitve odločbe U-I-217/22-16).[26]

46. V obravnavanem primeru je sodišče ugotovilo, da je izpodbijana sprememba podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD tožniku odvzela možnost graditi glavni stanovanjski objekt na delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto, ki je z Odlokom pridobil oznako ZD (okvirno 252 m²), ne pa tudi na preostalem delu te nepremičnine oziroma na nepremičnini s parc. št. 1025/2, kjer podrobnejša namenska raba SSs ostaja nespremenjena in graditev glavnega objekta ostaja mogoča (glej 24.–30. točko te obrazložitve). Sprememba je torej na delu nepremičnine z oznako ZD bistveno zožila nabor dopustnih posegov v prostor. Čeprav nepremičnina s spremembo ni postala v celoti nezazidljiva niti ni v celoti izgubila možnosti graditi glavni objekt, je sprememba nabora dopustnih posegov na tem delu nepremičnine takšne narave, da pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in ne samo določitev načina njenega uresničevanja. Presoja zakonitosti izpodbijane

spremembe Odloka se zato ne omeji zgolj na preizkus, ali je imela občina za ureditev razumen razlog, temveč se opravi po strožjem merilu, ki zahteva pretehtanje, ali je izpolnjen pogoj pravičnega ravnovesja med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine.[27]

Presoja pravičnega ravnovesja

47. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da morajo države pri prostorskem načrtovanju ohraniti pravično ravnovesje med splošnim interesom in pravico posameznika do mirnega uživanja premoženja, pri čemer zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.[28] Države imajo pri prostorskem načrtovanju široko polje proste presoje, ki je širše kot v zadevah, ki se nanašajo samo na varstvo civilnih pravic.[29] Ustavno sodišče je v odločbi U-I-139/15-16 opredelilo okoliščine, ki jih mora lokalna skupnost upoštevati pri presoji pravičnega ravnovesja: predvidljivost omejitve pravice do premoženja, upravičeno pričakovanje določene rabe nepremičnine oziroma sprejem tveganja ob njenem nakupu, obseg omejitev ter ali in v kakšnem obsegu so spremembe prostorskega načrta dejansko vplivale na premoženjske interese lastnika zemljišča oziroma ali je bila vrednost njegovega premoženja bistveno zmanjšana.[30]

48. Glede predvidljivosti omejitve v obravnavani zadevi sodišče ugotavlja, da je morebitna sprememba podrobnejše namenske rabe zemljišča znotraj kategorije stavbnega zemljišča vsekakor predvidljiv ukrep prostorskega načrtovanja. Tožniku tudi glede parcele št. 1026, ni bila odvzeta osnovna kategorija stavbnega zemljišča, ki je po vseh prostorskih aktih – pred spremembo in po njej – ostala nespremenjena. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 poudarilo, da Ustava posameznikom ne zagotavlja pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč, spremenljivost namenske rabe pa je vgrajena v sam koncept socialne vezanosti lastnine na zemljiščih.[31] Sprememba podrobnejše namenske rabe znotraj kategorije stavbnega zemljišča je torej za lastnika inherentno predvidljiv ukrep.

49. Glede tožnikovega upravičenega pričakovanja: iz sodne poravnave N 5/2003 z dne 23. 5. 2006 (6. točka) izhaja, da je bil na nepremičnini s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto v trenutku, ko je tožnik pridobil lastninsko pravico, urejen zelenjavni vrt in takšno je stanje ostalo ves čas tožnikovega lastništva, vključno do trenutka odločitve v tem postopku. Tožnik v celotnem obdobju od leta 2006 ni sprožil nobenega formalnega postopka za gradnjo objekta, stanovanjskega ali kakšnega drugega. Tako na primer ni vložil vloge za gradbeno dovoljenje, ni pripravil projektne dokumentacije. Čeprav je imel tožnik pred spremembo Odloka v skladu s prej veljavnimi določbami pravico graditi stanovanjsko stavbo na njegovih parcelah, njegov dejanski položaj objektivno kaže na to, da te pravice ni nameraval uresničiti, temveč je v nepremičnini primarno videl premoženjsko naložbo za poznejšo prodajo. V teh okoliščinah je bilo tožnikovo upravičeno pričakovanje do gradnje enostanovanjske stavbe objektivno šibko. Da pa nezmožnost graditi stanovanjski objekt na delu tožnikove parcele št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto vsekakor znižuje vrednost njegovih (obeh) parcel, za sodišče ni sporno. Vendar samo dejstvo zmanjšanja vrednosti nepremičnine kot posledice spremembe prostorskega akta OPN – Odloka – ni dovolj za ugotovitev, da bi šlo pri ravnanju toženke za nesorazmeren poseg v lastninsko pravico tožnika.

50. Glede obsega omejitve: osnovna namembnost nepremičnine (stavbno zemljišče) ostaja nespremenjena tudi glede št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto. Gradnja pomožnih objektov (tudi stavb) je na območju z oznako ZD načeloma dopustna v skladu s petim odstavkom 120. člena Odloka, pod pogojem, da glavni objekt leži izven zelene površine. Izpodbijana sprememba se nanaša na podrobnejšo namensko rabo okvirno 72 % površine ene od dveh parcel tožnika, t.j parcele št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto. To ni popolna prekvalifikacija v nezazidljivo zemljišče, kot jo je presojalo Ustavno sodišče v zadevi U-I-139/15-16, kjer je prišlo do spremembe osnovne namenske rabe iz stavbnega v kmetijsko, temveč ureditev znotraj kategorije stavbnega zemljišča, ki ohranja premoženjsko substanco v omejenem obsegu in pravno dopušča gradnjo akcesornih objektov tudi na območju zemljišča, označenem z ZD. Preostali del nepremičnine s parc. št. 1026 (okvirno 99 m²), ki podrobnejšo namensko rabo SSs ohranja, skupaj z nepremičnino s parc. št. 1025/2 (39 m²) – ki po tožnikovih dosledno zatrjevanih navedbah z njo (lahko) tvori eno gradbeno parcelo – obsega skupno 137,63 m² površine, na kateri graditev glavnega stanovanjskega objekta po presoji sodišča ostaja mogoča (glej 30. točko te

obrazložitve). Tožnik pravilno navaja, da ker na delu nepremičnine z oznako ZD nima zgrajene glavne stanovanjske stavbe, pod režimom ZD de facto ne more graditi niti pomožnih objektov, saj so ti dopustni le kot dodatek k glavnemu objektu. Ta okoliščina pa ni posledica izpodbijanega akta, temveč tožnikovega lastnega položaja – v 17 letih lastništva ni pristopil h gradnji.

51. Glede dejanskega obsega spremembe premoženjske vrednosti: tožnik prilaga izvedensko mnenje o oceni tržne vrednosti nepremičnin, ki ga je izdelala izvedenka D. D. z dne 19. 5. 2025. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, pri presoji zatrjevanega pretiranega bremena lastnice kot posledice spremembe OPN sprejelo stališče, da zemljišče, na katerem je dopustna gradnja, dosega po naravi stvari največjo vrednost na trgu, zato sprememba namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo intenzivno poseže v pričakovanja lastnika zemljišča in intenzivno na novo sooblikuje upravičenja, ki izhajajo iz lastninske pravice, varovane v 33. členu Ustave. Vendar samo zmanjšanje vrednosti zemljišča praviloma ne zadostuje za ugotovitev, da bi bilo porušeno pravično ravnovesje. Ustavno sodišče je še pojasnilo, Določitev namenske rabe zelene površine – parki sama po sebi ne pomeni take omejitve lastninske pravice, da lastniku ostane nudum ius. Z določitvijo namenske rabe zelene površine – parki zemljišče pobudnice tudi ni postalo javno dobro. Pobudnici v tisti zadevi so kljub spremembi namenske rabe ostali vsi bistveni elementi lastninske pravice na zemljišču (pravica posesti, pravica uporabe in pravica razpolaganja s stvarjo). Pobudnica pa niti v postopku sprejemanja OPN niti v pobudi ni zatrjevala drugih okoliščin, zaradi katerih bi zmanjšanje vrednosti zemljišča lahko pomenilo, da nosi individualno in pretirano breme. (46. točka obrazložitve citirane odločbe).[32] Iz tožbe, dopolnitve tožbe in obeh pripravljalnih vlog tožnika izhaja, da tožnik vpliv izpodbijanega Odloka na svoje premoženjske interese utemeljuje izključno z zmanjšanjem tržne vrednosti nepremičnin. V tožbi navaja, da sta „parceli občutno manj vredni" in da „ne bo mogel iztržiti cene za zazidljivo parcelo"; v prvi pripravljalni vlogi prilaga izvedensko mnenje (cenitev) in zatrjuje „negativen vpliv posega" ter „da je dejanska razlika še večja"; v drugi pripravljalni vlogi ponavlja, da je „razlika v vrednosti neposredno posledica napadenega sklepa". Drugih okoliščin, ki bi presegale trditev o zmanjšanju tržne vrednosti in ki bi lahko pomenile, da tožnik nosi individualno in pretirano breme, tožnik niti v postopku javne razgrnitve oz. sprejema izpodbijanega OPN, niti v tem upravnem sporu ni zatrjeval. Vprašanje zmanjšanja tržne vrednosti tožnikovih nepremičnin zato ni neposreden predmet tega upravnega spora o presoji zakonitosti prostorskega izvedbenega akta. Presoja zakonitosti prostorskega izvedbenega akta po 61. členu ZUreP-3 in odškodninsko varstvo sta dva ločena pravnovarstvena sistema z različnimi predmeti in kriteriji odločanja; kot izhaja iz navedb tožene stranke v odgovoru na tožbo, ki jim tožnik ni nasprotoval. Pri tem sodišče pripominja, da tožnik odškodninski zahtevek zoper toženo stranko zaradi zmanjšanja vrednosti obeh njegovih nepremičnin že uveljavlja v ločenem pravdnem postopku pred Okrožnim sodiščem v Novem mestu pod opr. št. P 90/2025, kot izhaja iz kopije tožbe, ki jo je predložila toženka v tem postopku.

52. Glede procesne aktivnosti lastnika: iz ustavnosodne presoje izhaja, da učinkovito varstvo lastninske pravice v postopkih OPN, ki spremenijo obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, zahteva sodelovanje med lastniki zemljišča in občino že v fazi sprejemanja tega akta.[33] Za zagotovitev učinkovitega sodelovanja mora biti zato lastniku zagotovljen dostop do vseh upoštevnih informacij in možnost predhodne seznanitve s predvideno spremembo prostorskega akta. Samo s predhodno seznanitvijo in dostopom do vseh upoštevnih informacij lahko lastnik zemljišča učinkovito varuje svoje interese v postopku sprejemanja OPN.[34] V obravnavanem primeru je bil tožniku po presoji sodišča takšen dostop do upoštevnih informacij omogočen, vendar ga ta ni izkoristil. Toženka je izvedla javno razgrnitev, javno obravnavo in navedla tožnikovo nepremičnino parc. št. 1026, 1456 – k.o. Novo mesto na seznamu zemljišč, katerih namenska raba se spreminja. Tožnik teh možnosti ni uporabil. Občine ni seznanil s konkretnimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na presojo sorazmernosti. Zato toženki (Mestni občini Novo mesto) ni mogoče očitati, da konkretnih okoliščin, ki se nanašajo na tožnikovo nepremičnino, ni vključila v tehtanje javnega in zasebnega interesa, saj ji te okoliščine niso bile znane zaradi pasivnosti tožnika v postopku sprejemanja spremembe Odloka. Na drugačen zaključek sodišča ne more vplivati niti navedba tožnika, da ni bil osebno seznanjen s postopkom spremembe Odloka, ker ga toženka o tem ni osebno obvestila in objava navedenih dokumentov v , kot pravi, obskurnem lokalnem glasilu, ne more zagotoviti učinkovitega obveščanja prizadetih lastnikov. V tej zvezi se sklicuje tudi na dejstvo, da zaradi epidemije COVID-19 ni bilo mogoče prehajati državnih meja (tožnik živi v ...). Sodišče v tej zvezi pripominja, da je ZPNačrt predvideval objavljanje vseh nameravanih sprememb

občinskih prostorskih aktov tudi na spletu, ne samo v uradnih lokalnih glasilih (ali v Uradnem listu), kar pomeni, da bi jih tožnik lahko kadarkoli vpogledal iz zavetja svojega doma, pri čemer iz javnega naznanila o razgrnitvi in javni obravnavi dopolnjenega osnutka Odloka izhaja, da je bilo gradivo v elektronski obliki objavljeno tudi na spletni strani toženke (https: /novomesto.si/prostorski-portal / 12634/. Sklep o pričetku postopka spremembe Odloka pa je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 7 dne 2.2.2015, torej pred epidemijo COVID-2. Glede na navedeno sodišče zaključuje, da je tožnik imel zadostno možnost biti seznanjen s postopkom spremembe Odloka, isto, kot vsi drugi prizadeti lastniki, torej tisti, katerih zemljiščem se je spremenila namenska raba (tretji odstavek 50. člena ZPNačrt).

Javni interes in strokovne podlage za spremembo Odloka

53. Tožnik je v prvi pripravljalni vlogi navedel, da „tožena stranka niti v enem stavku ne opiše kakšen naj bi bil ta javni interes zaradi katerega naj bi upravičeno in zakonito posegla v lastninsko pravico tožeče stranke." Sodišče to navedbo tožnika zavrača kot neutemeljeno. Iz odgovora na tožbo z dne 9. 12. 2025 izhaja, da je toženka javni interes za izpodbijano spremembo podrobnejše namenske rabe parc. št. 1026 opredelila s tremi konkretnimi razlogi. Prvič, navedla je, da je sprememba temeljila na pogojih 26. člena Uredbe o prostorskem redu Slovenije, ki je za notranji razvoj naselij predvideval zgostitve, vendar ob ohranjanju uravnoteženega razmerja med grajenimi in zelenimi površinami v naselju ter ob upoštevanju morfološko in funkcionalno zaokroženih območij v prostoru. Drugič, pojasnila je, da je pri sprejemanju Odloka sledila stališčem pristojnega ministrstva za prostor, ki je v januarju 2020 izdalo priročnik za usmerjanje razvoja zelenih površin v mestih in naseljih (Zeleni sistem v mestih in naseljih), iz katerega je izhajalo, da se pri zasebnih vrtovih za zagotavljanje ekoloških in morfoloških kakovosti širšega območja z ustrezno opredelitvijo dvoriščnih gradbenih mej zagotavljajo večje zelene sklenjene površine (stikanje vrtov). Tretjič, izrecno je navedla, da sprememba ni bila izvedena selektivno le na nepremičnini tožnika, temveč sistemsko za celoten niz nepremičnin vzdolž ..., s čimer sta bila oblikovana dva obsežnejša pasova zasebnih vrtov, ki sta ohranjala in razvijala kakovostno urbanistično zasnovo in vzorec pozidave. Navedba tožnika, da toženka javnega interesa ni opredelila, je zato po presoji sodišča objektivno neutemeljena, saj je toženka razloge za izpodbijano spremembo — čeprav ne v postopku sprejemanja Odloka, temveč šele v tem upravnem sporu — navedla. Tožnik je imel v nadaljnjem postopku pred sodiščem možnost, da se do navedenih razlogov toženke vsebinsko opredeli. V drugi pripravljalni vlogi, ki je bila vložena po prejemu prve pripravljalne vloge toženke, v kateri je toženka svoje razloge dodatno konkretizirala, tožnik navedb toženke o javnem interesu sploh ni več omenjal. V nobeni vlogi sodišču ali na glavni obravnavi ni podal konkretnih vsebinskih protiargumentov, s katerimi bi prerekal utemeljenost navedenih razlogov — na primer ni pojasnil, zakaj ohranjanje uravnoteženega razmerja med grajenimi in zelenimi površinami v konkretnem primeru ni bil utemeljen cilj prostorskega načrtovanja, zakaj priročnik ministrstva ni bil upoštevna strokovna podlaga ali zakaj sistemska izvedba spremembe za celotno ulico ne bi izključevala selektivnega ravnanja zoper tožnika. Tožnik je skozi celoten postopek utemeljeval izključno procesni očitek (da ni bil individualno obveščen in pozvan k sodelovanju) ter očitek de facto razlastitve njegovih zemljišč zaradi zmanjšanja tržne vrednosti nepremičnin, medtem ko se do tega, ali so navedeni razlogi toženke predstavljali utemeljen javni interes za spremembo Odloka glede podrobnejše namenske rabe na delu njegove nepremičnine, ni opredelil.

54. Navedeni razlogi toženke za spremembo Odloka so tudi po presoji sodišča v javnem interesu. Tudi iz sodne prakse ESČP izhaja, da so varstvo okolja, zaščita značilne naselbinske strukture in pokrajine ter prostorsko načrtovanje in racionalna raba zemljišč cilji, ki sledijo splošnemu oziroma javnemu interesu in so zato zakoniti[35]. Razlogi toženke so temeljili na usmeritvah državnega prostorskega reda in na strokovnih podlagah pristojnega ministrstva za prostor ter niso bili očitno nerazumni ali samovoljni. Sprememba je bila izvedena sistemsko za celotno sosesko ob ... v Novem mestu, ne selektivno za tožnikovo nepremičnino. Prostorski ureditvi toženke, ki je sledila cilju prostorskega načrtovanja in ki je temeljila na spoštovanju hierarhije prostorskih aktov ter državnih usmeritev, tudi ni mogoče očitati samovolje ali nerazumnosti.

55. V zvezi z navedenim obstojem javnega interesa za spremembo Odloka je sodišče upoštevalo tudi, da toženka razlogov za spremembo podrobnejše namenske rabe, ki so se nanašali specifično na tožnikovo nepremičnino, tožniku ni mogla posredovati že v postopku sprejemanja

izpodbijanega Odloka (SD OPN 2). Kot je toženka navedla v odgovoru na tožbo — in čemur tožnik ni nasprotoval — je toženka javnemu naznanilu o razgrnitvi dopolnjenega osnutka skladno s tretjim odstavkom 50. člena ZPNačrt priložila taksativni seznam nepremičnin, med katerimi je bila izrecno navedena nepremičnina s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto. Tožnik v postopku javne razgrnitve in javne obravnave ni podal nobene pripombe ali predloga, s čimer toženke ni seznanil z nobeno konkretno okoliščino, ki bi se nanašala na njegovo nepremičnino, na poseg v njegovo lastninsko pravico ali na nesorazmernost predlagane spremembe (glej 35. in 39. točko te obrazložitve). V teh okoliščinah toženka individualiziranih oziroma posebnih razlogov za spremembo Odloka v razmerju do tožnikove nepremičnine ni bila dolžna pripraviti, saj obveznost pisne seznanitve lastnikov iz drugega stavka šestega odstavka 50. člena ZPNačrt ni nastala v razmerju do tistih lastnikov, ki pripomb niso podali. Prav tako iz ustaljene ustavnosodne prakse izhaja (npr. odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točki 41 in 42 obrazložitve, ter iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, točki 43 in 44 obrazložitve), da je lastnik prizadetega zemljišča (kateremu se spreminja namenska raba) dolžan že pred sprejetjem OPN občino seznaniti z vsemi konkretnimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na presojo pravičnega ravnovesja in da je samo v tem primeru občini omogočeno, da te okoliščine vključi v oceno, ali je v konkretnem primeru zagotovljeno pravično ravnovesje med javnim in zasebnim interesom. Ker tožnik v postopku sprejemanja Odloka nobenih okoliščin ni navajal, toženka ni imela podlage za individualno tehtanje sorazmernosti posega v razmerju do tožnikove nepremičnine, temveč je svojo presojo utemeljila na splošnih strokovnih podlagah in usmeritvah, ki so veljale za celotno enoto urejanja prostora NMA07. Razloge, s katerimi je toženka v tem upravnem sporu utemeljila javni interes, je torej toženka lahko prvič celovito predstavila šele v odgovoru na tožbo in sicer ne zato, ker bi jih pred tem zamolčala, temveč zato, ker jih ob odsotnosti tožnikovih pripomb v postopku sprejemanja Odloka individualizirano v razmerju do tožnikove nepremičnine ni mogla in ni bila dolžna pripraviti.

Zaključna presoja sorazmernosti posega v tožnikovo lastninsko pravico

56. Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih okoliščin – predvidljivosti ukrepa, objektivno šibkega upravičenega pričakovanja tožnika do gradnje, omejenega obsega posega oblastnega posega v lastnino tožnika (osnovna namembnost zemljišča ohranjena, četudi omejena na manjši del, gradnja akcesornih objektov pravno dopustna), izkazanega in utemeljenega javnega interesa za poseg, dejstva, da je bila sprememba sistemska (celotna ulica, ne selektivni poseg v tožnikovo nepremičnino) ter zlasti dejstva, da tožnik možnosti sodelovanja v postopku spremembe Odloka ni izkoristil in toženke ni seznanil s konkretnimi okoliščinami, ki bi bile upoštevne z vidika varstva njegove lastninske pravice – sodišče ugotavlja, da je tudi v obravnavanem primeru spremembe Odloka v delu, ki zajema tožnikovo parcelo št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto, zagotovljeno pravično ravnovesje med splošnim javnim interesom in interesom tožnika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

57. Sodišče je na podlagi vsega navedenega presodilo, da izpodbijana sprememba Odloka glede podrobnejše namenske rabe na delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto iz SSs v ZD, izpolnjuje pogoje, ki jih za dopustnost posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave določa ustavnosodna praksa. Poseg v tožnikovo pravico – lastnino -je dopusten, če temelji na ustavno dopustnem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave), če ima ustrezno zakonsko podlago (tretji odstavek 153. člena Ustave) in če je ohranjeno pravično ravnovesje med splošnim interesom in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave v povezavi z 2. členom Ustave).[36]

58. Glede ustavno dopustnega cilja je sodišče ugotovilo, da je izpodbijana sprememba Odloka sledila cilju ohranjanja uravnoteženega razmerja med grajenimi in zelenimi površinami v naselju, ohranjanja morfološke strukture soseske ter zagotavljanja racionalne rabe zemljišč. Navedeni cilji so temeljili na konkretnih strokovnih podlagah: na 26. členu Uredbe o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04 in sledeči), ki je za notranji razvoj naselij predvideval zgostitve, vendar ob ohranjanju uravnoteženega razmerja med grajenimi in zelenimi površinami ter ob upoštevanju morfološko in funkcionalno zaokroženih območij v prostoru, ter na priročniku pristojnega ministrstva za prostor (Zeleni sistem v mestih in naseljih, januar 2020), ki je predvideval zagotavljanje večjih zelenih sklenjenih površin (stikanje vrtov) z ustrezno opredelitvijo dvoriščnih gradbenih mej. Pri tem sprememba Odloka ni bila

izvedena selektivno le na nepremičnini tožnika, temveč sistemsko za celoten niz nepremičnin vzdolž .... Navedeni razlogi so bili v javnem interesu, saj so cilji prostorskega načrtovanja, racionalne rabe zemljišč, varstva okolja in zaščite značilne naselbinske strukture, prepoznani kot cilji, ki sledijo splošnemu oziroma javnemu interesu in so zato zakoniti.[37] Razlogi toženke za spremembo Odloka niso bili očitno nerazumni ali samovoljni, temveč so temeljili na strokovnih podlagah in usmeritvah državnega prostorskega reda.

59. Glede zakonske podlage je sodišče ugotovilo, da je imela toženka za izpodbijano spremembo podlago v zakonu. Zakonodajalec je v ZPNačrt lokalnim skupnostim podelil pooblastilo, da z OPN po posameznih enotah urejanja prostora določijo območja namenske rabe prostora in prostorske izvedbene pogoje (tretji odstavek 39. člena ZPNačrt), pri čemer se je namenska raba prostora lahko delila na območja podrobnejše namenske rabe prostora (tretji odstavek 42. člena ZPNačrt). Sprememba podrobnejše namenske rabe znotraj kategorije stavbnega zemljišča je bila torej predvidena v zakonskem okviru in ni presegala pooblastila, ki ga je zakonodajalec podelil lokalni skupnosti. Postopek priprave in sprejetja izpodbijanega Odloka se je vodil po določbah ZPNačrt (zlasti 46.–52. člen), ki so za postopek sprememb in dopolnitev OPN veljale na podlagi 18. člena ZPNačrt ter prvega odstavka 298. člena ZUreP-3, in je bil zakonit. Izpodbijana sprememba Odloka je imela podlago tudi v prvem odstavku 67. člena Ustave, ki je nalagal zakonodajalcu, naj določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da so zagotovljene njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija, ter v prvem odstavku 71. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, da zaradi smotrnega izkoriščanja določi posebne pogoje za uporabo zemljišč. Izpodbijana ureditev je bila s tem skladna s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, po katerem občinski predpisi ne smejo biti v neskladju z zakoni.

60. Glede pravičnega ravnovesja med splošnim interesom in interesom tožnika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, je sodišče presodilo ob upoštevanju vseh okoliščin primera[38] da je bila sprememba Odloka, glede spremembe podrobnejše namenske rabe znotraj kategorije stavbnega zemljišča za tožnikovo parcelo parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto inherentno predvidljiv ukrep prostorskega načrtovanja, saj Ustava in posledično zakon posameznikom ne zagotavlja posebne pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč. Morebitna spremenljivost namenske rabe zemljišča je vgrajena v sam koncept socialne vezanosti lastnine na zemljiščih.[39] Sodišče je tudi ugotovilo, da je bilo upravičeno pričakovanje tožnika do gradnje enostanovanjske stavbe objektivno šibko. Tožnik je lastnik nepremičnine parc. št. 1026, 1456 – k.o. Novo mesto, od leta 2006, od takrat pa ni sprožil nobenega formalnega postopka za namen gradnje objekta, ni vložil vloge za gradbeno dovoljenje, ni pripravil projektne dokumentacije in ni pridobil mnenja občine o skladnosti projekta s prostorskim aktom. Nadalje je bil obseg posega toženke pri spremembi Odloka, ki se nanaša na tožnikovo nepremičnino parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto, omejen: osnovna namembnost nepremičnine (stavbno zemljišče) je ostala nespremenjena; gradnja pomožnih objektov je na območju z oznako ZD načeloma dopustna v skladu s petim odstavkom 120. člena Odloka; izpodbijana sprememba se nanaša na podrobnejšo namensko rabo okvirno 72 % površine ene od dveh parcel tožnika, ne pa na popolno prekvalifikacijo v nezazidljivo zemljišče; preostanek nepremičnine parc. št. 1026, skupaj z nepremičnino s parc. št. 1025/2 kot enotno gradbeno parcelo, ohranja skupno 137,63 m² površine z namensko rabo SSs, na kateri graditev glavnega stanovanjskega objekta po presoji sodišča ostaja pravno mogoča (glej 30. točko te obrazložitve). Javni interes toženke za spremembo Odloka je bil izkazan in utemeljen na strokovnih podlagah. Sprememba Odloka je bila sistemska: glede t.i. zelenega dela površin je bila izvedena za celoten niz nepremičnin vzdolž ... in ne zgolj selektivno za tožnikovo nepremičnino parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto, kar dodatno izključuje obstoj samovolje na strani toženke pri spremembi Odloka. Prav tako tožnik možnosti sodelovanja v postopku javne razgrnitve spremembe Odloka ni uporabil in toženke ni seznanil s konkretnimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na presojo sorazmernosti, zato toženki ni bilo mogoče očitati, da teh okoliščin ni vključila v tehtanje javnega in zasebnega interesa Samo zmanjšanje tržne vrednosti nepremičnine, ki ga je tožnik uveljavljal kot edino okoliščino v podporo obstoju pretiranega bremena, po ustaljeni ustavnosodni presoji praviloma ne zadostuje za ugotovitev, da bi bilo porušeno pravično ravnovesje;[40] morebitno zmanjšanje tržne vrednosti nepremičnin tožnik uveljavlja v ločenem pravdnem postopku po splošnih pravilih obligacijskega prava.

61. Ob upoštevanju vseh navedenih okoliščin tega primera je sodišče ugotovilo, da izpodbijani prostorski ukrep – sprememba Odloka - tožniku ni naložil individualnega in pretiranega bremena v pomenu, kot ga določa sodna praksa ESČP[41] in ustavnosodna praksa, prav takoj je bilo v obravnavanem primeru zagotovljeno pravično ravnovesje med splošnim oz. javnim interesom za spremembo Odloka in interesom tožnika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.[42]

Odgovor na tožbeni razlog de facto razlastitve

62. Tožnik še zatrjuje, da sprememba podrobnejše prostorske rabe kot ZD glede njegove nepremičnine parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto učinkuje kot de facto razlastitev, ker na parceli ne more graditi in ker je bila vrednost tožnikovih nepremičnin s tem občutno zmanjšana. Sodišče tudi teh tožnikovih navedb ne more sprejeti kot podlage za ugotovitev nezakonitosti spremembe Odloka. Tudi v skladu s sodno prakso ESČP ukrepov države, ki pomenijo prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ne gre presojati kot omejitev, ki bi pomenila odvzem premoženja, temveč kot izvrševanje pravice države (v tem primeru občine) do nadzora nad uporabo premoženja v skladu s splošnim interesom.[43] V obravnavanem primeru ni prišlo niti do spremembe osnovne namenske rabe, niti do popolnega odvzema pravice do gradnje (na ZD so dopustni pomožni objekti, na delu parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto je še vedno dopustna stanovnajska gradnja, na povezani tožnikovi parceli št. 1025/2 je možnost stanovanjske gradnje ostala nespremenjena tudi po spremembi Odloka), niti do izključitve tožnikovega zemljišča iz pravnega prometa.

63. Sodišče obiter dictum poudarja, da tožnikov zatrjevani odškodninski interes ni predmet tega upravnega spora. Presoja zakonitosti prostorskega izvedbenega akta po 61. členu ZUreP-3 in odškodninsko varstvo zaradi spremembe občinskega prostorskega akta sta dva ločena pravnovarstvena sistema z različnimi predmeti pravnega varstva in različnimi kriteriji sodnega odločanja.

Zaključno k I. točki izreka

64. Na podlagi zgoraj obrazloženega sodišče ugotavlja, da je izpodbijani Odlok v delu, ki se nanaša na spremembo podrobnejše namenske rabe na delu nepremičnine s parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto iz SSs v ZD, zakonit. Postopek priprave in sprejetja je bil voden v skladu z določbami ZPNačrt, materialno pravo je bilo pravilno uporabljeno, spoštovana so bila pravila in načela postopka, vključno z načelom skrbnega tehtanja javnega in zasebnega interesa iz 7. člena ZPNačrt ter z načelom javnosti iz 5. člena ZPNačrt. Čeprav izpodbijana sprememba podrobnejše namenske rabe iz SSs v ZD v delu tožnikove parc. št. 1026 k. o. 1456 – Novo mesto pomeni poseg v tožnikovo pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, ta poseg prestane preizkus pravičnega ravnovesja med javnim in zasebnim interesom, zlasti ob upoštevanju, da tožnik svojih interesov v postopku javne razgrnitve ni varoval, da je javni interes izkazan in utemeljen, da je ukrep toženke po svoji naravi sistemski in strokovno utemeljen, da osnovna namembnost nepremičnine ostaja nespremenjena, da graditev glavnega stanovanjskega objekta na preostalem delu nepremičnine tožnika s parc. št. 1026, skupaj z nepremičnino s parc. št. 1025/2, ostaja mogoča, ter da tožnikov položaj ne kaže na individualno in pretirano breme.

65. Glede nepremičnine s parc. št. 1025/2 k. o. 1456 – Novo mesto je sodišče ugotovilo, da se podrobnejša namenska raba SSs z izpodbijanim Odlokom sploh ni spremenila, zato izpodbijani Odlok v tem delu v tožnikov pravni položaj ne posega in je tožba v tem delu neutemeljena že iz tega razloga.

66. Na podlagi zgoraj obrazloženega je sodišče odločilo, da je izpodbijani Odlok zakonit, da je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno, spoštovana so bila tudi pravila in načela postopka, zato je sodišče tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1, v povezavi s 61. členom ZureP-3, kot neutemeljeno zavrnilo.

K II. točki izreka

67. Izrek o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem sodišče v primeru, če tožbo zavrne, odloči, da vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Št. I U 1459/2025-26

Ljubljana, dne 9. junija 2026

EDA 2026-1190989000-0004

Višji sodnik
Jani Soršak

Opombe
[1] Prim. odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-474/22-15 z dne 20. 3. 2025, 51. točka obrazložitve.
[2] Glede prvega, drugega in tretjega odstavka 61. člena ZUreP-3 je sicer Ustavno sodišče RS ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo RS, vendar pa je njihovo uporabo zaradi potrebe po učinkovitem sodnem varstvu dovolilo vse do odprave ugotovljenega neskladja (odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-474/22-15 z dne 20. 3. 2025).
[3] Primerjaj sodbo Upravnega sodišča RS, Zunanjega oddelka v Mariboru, opr. št. II U 173/2025 z dne 2. 10. 2025, točka 21.
[4] Tretji odstavek 338. člena ZUreP-3 potrjuje, da se ZPNačrt še naprej uporablja za dokončanje postopkov v skladu z 298. členom ZUreP-3.
[5] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-268/22 z dne 21. 3. 2024, točka 17.
[6] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-268/22 z dne 21. 3. 2024, točka 17; odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 22.
[7] Primerjaj 42. člen ZPNačrt (območja namenske rabe prostora) in 24. točko prvega odstavka 2. člena ZPNačrt (stavbno zemljišče).
[8] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 51.
[9] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točka 23 obrazložitve, s sklicevanjem na sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski z dne 15. 12. 2015, Kristiana Ltd. proti Litvi z dne 6. 2. 2018, in odločitev ESČP v zadevi Übleis proti Avstriji z dne 11. 10. 2011; odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 50.
[10] Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na precedenčno odločbo št. U-I-139/15, v kateri je sprejelo stališče, oprto na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), da prepovedi in omejitve razvoja nepremičnine, ki jih lahko določajo prostorski akti, pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine.
[11] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 37.
[12] Prav tam, točka 39.
[13] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/16 z dne 2. 4. 2020, tč. 15: "Občina je morala pripombe in predloge javnosti preučiti in do njih zavzeti stališče, ki ga je objavila na krajevno običajen način in v svetovnem spletuLastnice ali lastnike zemljišč, katerih namembnost se je spreminjala, pa je morala pisno seznaniti s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih lastnice in lastniki zemljišč izrazili v okviru javne razgrnitve (peti in šesti odstavek 50. člena ZPNačrt). Kot je večkrat poudarilo Ustavno sodišče, je bistvo javne razgrnitve in javne obravnave zlasti v tem, da se prizadeti seznanijo s predvideno ureditvijo, da nanjo reagirajo in da pripravljavec akta še enkrat pretehta svoj predlog"
[14] Ustavno sodišče je v tč. 41 obrazložitve, med drugim, pojasnilo: Vendar pa tudi v tem primeru velja zahteva, da lastnik zemljišča pod pogojem, da je bil predhodno seznanjen z vsemi upoštevnimi informacijami oziroma mu je bil omogočen dostop do njih, občino že pred sprejetjem OPN seznani z vsemi konkretnimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na presojo, ali določitev konkretnih omejitev in prepovedi zagotavlja pravično ravnovesje med splošnim interesom in interesom posameznika, ki je varovan s pravico do zasebne lastnine. Občina bi kršila 7. člen ZPNačrt, če v presojo ne bi vključila

okoliščin, ki bi lahko bile upoštevne z vidika varstva pravice do zasebne lastnine in ki bi jih pobudnik v postopku sprejemanja OPN navajal oziroma zatrjeval.
[15] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točke 35–38 obrazložitve.
[16] Prav tam, točka 29 obrazložitve.
[17] Tretja alineja drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in sledeči); primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 45.
[18] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005, 7. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 45.
[19] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013, 8. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 45.
[20] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točka 19 obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 47.
[21] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006, 25. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 47.
[22] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019, 18. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točki 48 in 49.
[23] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019, 19. točka obrazložitve; odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 49.
[24] Glej zlasti sodbi ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski z dne 15. 12. 2015, 96. točka obrazložitve, in Kristiana Ltd. proti Litvi z dne 6. 2. 2018, 100. točka obrazložitve.
[25] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točka 26 obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 50.
[26] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 50.
[27] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točki 27 in 28 obrazložitve.
[28] Prav tam, točka 22 obrazložitve, s sklicevanjem na sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski, 104. točka obrazložitve, in Lay Lay Company Limited proti Malti z dne 23. 7. 2013, 83. točka obrazložitve.
[29] Prav tam, točka 24 obrazložitve, s sklicevanjem na sodbi ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski, 105. točka obrazložitve, in Kristiana Ltd. proti Litvi, 107. točka obrazložitve.
[30] Prav tam, točka 28 obrazložitve, s sklicevanjem na sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski, 106. točka obrazložitve, Potomska in Potomski proti Poljski z dne 29. 3. 2011, 67. točka obrazložitve, Kristiana Ltd. proti Litvi, 108. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi Haider proti Avstriji z dne 29. 1. 2004.
[31] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019, 21. točka obrazložitve.
[32] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, 46. točka obrazložitve. Primerjaj tudi odločitev ESČP v zadevi Galtieri proti Italiji z dne 24. 1. 2006.
[33] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točka 29 obrazložitve.
[34] Prav tam.
[35] Primerjaj sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski z dne 15. 12. 2015, 100. točka obrazložitve, Kristiana Ltd. proti Litvi z dne 6. 2. 2018, 104. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi Übleis proti Avstriji z dne 11. 10. 2011. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, 36. točka obrazložitve.
[36] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, točke 34–50 obrazložitve; odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točke 44–59 obrazložitve; odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točke 22–38 obrazložitve.
[37] Primerjaj sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski z dne 15. 12. 2015, 100. točka obrazložitve, Kristiana Ltd. proti Litvi z dne 6. 2. 2018, 104. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi Übleis proti Avstriji z dne 11. 10. 2011. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, [36]. točka obrazložitve.
[38] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, 28. točka obrazložitve, s sklicevanjem na sodbe ESČP v zadevah Matczynski proti Poljski, 106. točka obrazložitve, Potomska in Potomski proti Poljski z dne 29. 3. 2011, 67. točka obrazložitve, Kristiana Ltd. proti Litvi, 108. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi Haider proti Avstriji z dne 29. 1. 2004.

[39] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019, 21. točka obrazložitve.
[40] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-329/22-16 z dne 22. 1. 2025, 46. točka obrazložitve. Primerjaj tudi odločitev ESČP v zadevi Galtieri proti Italiji z dne 24. 1. 2006.
[41] Primerjaj sodbe ESČP v zadevah Skibínscy proti Poljski z dne 14. 11. 2006, 86. točka obrazložitve, Skrzyński proti Poljski z dne 6. 9. 2007, 80. točka obrazložitve, in Buczkiewicz proti Poljski z dne 26. 2. 2008, 68. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, 58. točka obrazložitve.
[42] Primerjaj sodbe ESČP v zadevah Skibínscy proti Poljski z dne 14. 11. 2006, 86. točka obrazložitve, Skrzyński proti Poljski z dne 6. 9. 2007, 80. točka obrazložitve, in Buczkiewicz proti Poljski z dne 26. 2. 2008, 68. točka obrazložitve; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-217/22-16 z dne 12. 12. 2024, točka 58.
[43] Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, točka 23 obrazložitve.

Naslov publikacije: Uradni list Republike Slovenije • **ISSN**: 1580-3074 • **Letnik**: XXXVI • **Številka izdaje**: 1815/2026 • **Datum izdaje**: 2. 11. 2026 • **Leto izida**: 2026 • **Izdajatelj**: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Mestni trg 4, 1000 Ljubljana, 01 241 18 02, gp.svz@gov.si • **Cena**: publikacija je brezplačna • **Financira**: Republika Slovenija • **Vrsta izdaje**: elektronska izdaja • **Spletni dostop**: https://pisrs.si/api/uradni-list/objava/u20261815.pdf