

petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Čeferin, Jaklič, Svetlič in Šorli. Sodnik Knez in sodnica Šugman Stubbs sta dala pritrdilni ločeni mnenji, sodniki Čeferin, Svetlič in Šorli pa so dali odklonilna ločena mnenja.

Dr. Rok Čeferin
predsednik

428. Odločba o ugotovitvi, da Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Ankaran v delu, ki se nanaša na zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, ni v neskladju z Ustavo in zakonom

Številka: U-I-329/22-16
Datum: 22. 1. 2025

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo družbe CHIO IPS, inženiring in poslovne storitve, d. o. o., Ankaran, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji, d. o. o., Ljubljana, na seji 22. januarja 2025

o d l o č i l o:

1. Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Ankaran (Uradni list RS, št. 161/20) v delu, ki se nanaša na zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, ni v neskladju z Ustavo in zakonom.

2. Pobudnica sama nosi svoje stroške postopka s pobudo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica izpodbija Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Ankaran (v nadaljevanju Odlok) v delu, ki se nanaša na zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. Pojasnjuje, da je 30. 3. 2021 z družbo Interkop 2013, d. o. o., Ankaran (v nadaljevanju prenosna družba), sklenila pogodbo o delitvi in prevzemu. Predmet prenosa te pogodbe je bilo tudi zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. Z navedeno pogodbo naj bi pobudnica postala lastnica zgoraj navedene nepremičnine in je kot univerzalna pravna naslednica prenosne družbe vstopila v njen pravni položaj tako glede obveznosti kot glede pravic, povezanih z zgoraj navedeno nepremičnino. Pobudnica navaja, da je Občina Ankaran z Odlokom spremenila namensko rabo zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, iz stavbnega, namenjenega za stanovanjsko gradnjo, v stavbno – zelene površine. Pobudnica meni, da je s tem prišlo do spremembe namenske rabe nepremičnine iz zazidljive v nezazidljivo, zato naj bi Odlok v izpodbijanem delu neposredno posegal v njene pravice in pravne koristi.

2. Pobudnica zatrjuje, da je Odlok v izpodbijanem delu v neskladju s pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave). Občina Ankaran naj bi s spremembo namenske rabe dejansko izvtila lastninsko pravico in gospodarski pomen nepremičnine. Pobudnica poudarja, da je namenska raba v sosednji enoti urejanja prostora (v nadaljevanju EUP) AN-31 stavbno zemljišče, namenjeno za stanovanjsko rabo. Trdi, da je pravni prednik pobudnice predmetno nepremičnino odkupil od Mestne občine Koper, ki je pravna prednica Občine Ankaran. Iz pogodbe o nakupu predmetne nepremičnine naj bi izhajalo, da je pravni prednik pobudnice poleg kupnine plačal tudi komunalni prispevek za gradnjo stavbe. Začel naj bi tudi postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja. Občina Ankaran naj bi mu izdala mne-

nje, da je predvidena ureditev skladna s prostorskim aktom, in naj bi dala soglasje za manjši odmik od parcelne meje. Izdala naj bi tudi projektne pogoje, ki naj bi jih pravni prednik pobudnice upošteval v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja. Občina Ankaran pa naj ne bi želela skleniti služnostne pogodbe za izgradnjo in vzdrževanje električnega, vodovodnega, kanalizacijskega in cestnega priključka. Ker pravni prednik pobudnice ni mogel pridobiti ustreznih služnosti, naj bi upravna enota zavrgla vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja. Pobudnica meni, da so zgoraj navedene okoliščine tiste posebne okoliščine, ki bi jih Občina Ankaran pri sprejemanju prostorskega načrta morala posebno skrbno tehtati, česar pa naj ne bi storila. Ob upoštevanju upravičenega pričakovanja pobudnice, da bo na zemljišču mogoče graditi, naj bi sprememba namenske rabe zemljišča v lasti pobudnice pomenila nesorazmeren poseg v lastninsko pravico.

3. Pobudnica trdi, da sta z Odlokom kršena tudi 7. in 50. člen Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12 in 109/12 – v nadaljevanju ZPNačrt). Pravni prednik pobudnice naj bi v postopku sprejemanja prostorskega načrta izrecno navedel, da je bila že vložena vloga za izdajo gradbenega dovoljenja, zato naj se ohrani obstoječa namenska raba. Občina Ankaran naj bi v odgovoru na pripombe v postopku javne razgrnitve prostorskega načrta le pojasnila, da je navedeno območje vedutno izpostavljeno in najeda prepoznavni zeleni koridor ob Jadranski cesti. Po mnenju pobudnice Občina Ankaran s splošnimi pojasnili ni odgovorila na posebne okoliščine, povezane z zemljiščem s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. To naj bi pomenilo, da se Občina Ankaran do pripomb pobudnice sploh ni opredelila. Navedena pojasnila naj bi pomenila zgolj razumni razlog za spremembo namenske rabe, naj pa ne bi zadostovala za utemeljitev grobega posega v lastninsko pravico. Pobudnica še navaja, da varovanje vedute ni ustavna kategorija. Opozarja tudi na to, da so razlogi ohranjanja vedute obstajali že leta 1991, ko je pravni prednik pobudnice pridobil lastninsko pravico na zemljišču, ki je bilo po takratnem prostorskem načrtu zazidljivo. Meni, da celotno breme spremembe namenske rabe nosi le pobudnica, kar naj bi bilo v neskladju tako z zakonom kot z Ustavo.

4. Pobudnica tudi meni, da Občina Ankaran v dokumentu Tehtanje javnega in zasebnega interesa pri odločanju o določitvi namenske rabe prostora v postopku priprave in sprejemanja OPN Ankaran (v nadaljevanju dokument Tehtanje javnega in zasebnega interesa) ni ustrezno vsebinsko tehtala med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine. Dokument naj bi bil pripravljen bistveno kasneje kot predlog Odloka, po podaji pripomb in odgovorov nanje, in sicer tik pred dokončnim sprejetjem Odloka. Pobudnica meni, da bi morala Občina Ankaran v skladu z 51. in 52. členom ZPNačrt tak dokument pripraviti ob javni razgrnitvi Odloka in po prejemu pripomb ter pred pripravo predloga Odloka. Iz 51. člena ZPNačrt naj bi izhajalo, da mora biti tehtanje med javnim in zasebnim interesom opravljeno, preden so nosilci urejanja prostora pozvani, naj podajo mnenje o predlogu občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju OPN). Pobudnica meni, da je Občina Ankaran navedeni dokument pripravila zgolj v poskusu, da bi se izognila ugotovitvi protiustavnosti in nezakonitosti Odloka. Iz navedenega naj bi izhajalo, da je celoten Odlok v neskladju z zakonom.

5. Občina Ankaran v odgovoru navaja, da iz javno dostopnih podatkov izhaja, da je bilo po izdaji odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-327/20 z dne 20. 1. 2022 (Uradni list RS, št. 20/22), po kateri je za presojo ustavnosti in zakonitosti OPN ponovno postalo pristojno Ustavno sodišče, vloženi več pobud zoper Odlok. Občina Ankaran naj bi v kratkem časovnem obdobju prejela v odgovor več pobud za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka. Meni, da so pobude med seboj povezane, predvsem v primerih, ko pobudniki zatrjujejo protiustavnost in nezakonitost celotnega Odloka. Pretežni del pobud naj bi se nanašal na istovrstno situacijo, ko naj bi bila s sprejetjem Odloka spremenjena namenska raba zemljišča iz stavbnega, na katerem je bilo dopustno graditi, v zemljišče, na katerem

gradnja ni več dopustna. Občina Ankaran opozarja na zadeve, o katerih je Ustavno sodišče že odločilo. Navaja, da je v nekaterih primerih Ustavno sodišče pobude zavrglo, ker naj pravna ureditev ne bi učinkovala neposredno na pravni položaj pobudnikov. Ustavno sodišče naj bi v nekaterih zadevah, v katerih naj bi prostorski načrt v bistveno večjem obsegu neposredno ali posredno posegal v položaj pobudnikov, kot naj bi Odlok posegal v položaj pobudnice v tej zadevi, pobude zavrglo zaradi pomanjkanja pravnega interesa. Zato Občina Ankaran predlaga, naj Ustavno sodišče tudi v tej zadevi pobudo zavrne.

6. Če pa bi Ustavno sodišče presodilo, da je pobudnica izkazala pravni interes za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka, naj pobuda ne bi odpirala pomembnih ustavnopravnih vprašanj, zato Občina Ankaran predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo zavrne na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Meni, da se v fazi, ko še ni prejela sklepa o sprejemu pobude, ni dolžna opredeliti do vsebinskih očitkov pobudnice. Ne glede na navedeno pa Občina Ankaran očitke o protiustavnosti in nezakonitosti Odloka zavrača. Navaja, da je v postopku sprejemanja Odloka ves čas skrbela, da bi bilo zagotovljeno pravično ravnanje med interesi skupnosti in interesi posameznikov. V postopku naj bi opravila obsežen in poglobljen postopek, ki ga je podrobno opisala v odgovoru na tožbo v upravnem sporu. Občina Ankaran naj bi se v postopku sprejemanja Odloka opredelila do vseh prejetih pripomb, kar naj bi izhajalo iz dveh dokumentov z naslovoma Stališča do pripomb in predlogov, podanih na javni razgrnitvi dopolnjenega osnutka Občinskega prostorskega načrta Občine Ankaran. Občina Ankaran se je v navedenih dokumentih opredelila tudi do pripomb pobudnice. Iz teh izhaja, da si je pobudnica prizadevala za to, da bi ostala namenska raba nespremenjena. Občina Ankaran poudarja, da je pri sprejetju Odloka morala popraviti preteklo neustrezno prostorsko načrtovanje, ko je bila kar na 107 ha površine občine določena namenska raba za stavbna zemljišča. Možnost tako obsežne gradnje na ozemlju Občine Ankaran, ki meri le 8 kvadratnih kilometrov, bi bistveno povečala število prebivalcev. Občina Ankaran meni, da je bila v javnem interesu dolžna preprečiti takšno namensko rabo zemljišč. Pri tem poudarja, da je bil eden glavnih razlogov za ustanovitev samostojne Občine Ankaran prav nasprotovanje množični pozidavi ankaranskega ozemlja, ki bi bila mogoča na podlagi prostorskih načrtov, ki jih je sprejela Mestna občina Koper.

7. Občina Ankaran meni, da ni pobudnica navedla ničesar, s čimer bi utemeljila poseg v pravično ravnanje med interesi skupnosti in interesi posameznikov. Meni, da so navedbe pobudnice o že plačanem komunalnem prispevku in o tem, da se namenska raba na sosednji nepremičnini ni spremenila, neupoštevne za odločitev. Pobudnica naj v postopku za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka, ki je splošen akt, ne bi mogla doseči presoje strokovnih vprašanj, povezanih s kompleksnim prostorskim načrtovanjem. To naj bi izhajalo tudi iz ustaljene ustavnosodne presoje. Občina Ankaran meni, da želi pobudnica doseči splošno izničenje vseh ustavnih in zakonskih pristojnosti lokalne skupnosti pri prostorskem načrtovanju.

8. Pobudnici je bil posredovan odgovor Občine Ankaran, na katerega je odgovorila. Pobudnica vztraja pri vseh navedbah v pobudi. Poudarja, da je izkazala, da Odlok v izpodbijanem delu neposredno posega v njene pravice, zato meni, da ne gre za enak primer kot v zadevah, v katerih je Ustavno sodišče pobude zavrglo. V nadaljevanju navaja, da Občina Ankaran pri spremembi namenske rabe zemljišča v lasti pobudnice ni upoštevala individualnih okoliščin. Iz dokumentov, na katere se sklicuje Občina Ankaran, naj bi izhajalo, da so odgovori splošne narave. Edini razlog, ki naj bi ga Občina Ankaran navedla za spremembo namenske rabe zemljišča v lasti pobudnice in ki naj bi bil neposredno povezan s tem zemljiščem, in sicer vedutna izpostavljenost, pa po mnenju pobudnice ne more zadovoljiti za spremembo namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo. Pobudnica meni, da lokalna skupnost ne sme poseči v zasebno lastnino v korist javnega interesa z razlogom, ki nima podlage v sami Ustavi. Meni, da bi dopustnost posega v

človekovo pravico iz razloga, ki ni opredeljen v zakonu, pomenila tudi neskladnost s 120. in 153. členom Ustave.

B. – I.

9. Pobudnica zatrjuje, da izpodbija Odlok oziroma 175. člen Odloka v delu, ki se nanaša na EUP AN-33. Ker iz navedb pobudnice izhaja, da nasprotuje Odloku v delu, v katerem določa namensko rabo zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, je Ustavno sodišče Odlok presojalo v tem obsegu.

10. Pobudnica je ob upoštevanju 2. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-327/20 pobudo vložila v roku treh mesecev po prejemu sklepa Upravnega sodišča št. III U 92/2021 z dne 28. 4. 2022, ki je zavrglo njeno tožbo zoper Odlok, zato je pobuda pravočasna.

11. Po drugem odstavku 162. člena Ustave lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, če izkaže svoj pravni interes. Ta je v skladu z drugim odstavkom 24. člena ZUstS podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

12. Pobudnica je pobudi priložila izpis iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da je bila v času vložitve pobude lastnica zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. Lastnica zgoraj navedenega zemljišča je postala na podlagi pogodbe o delitvi in prevzemu z dne 30. 3. 2021. Iz te pogodbe izhaja, da sta pobudnica (prevzemna družba) in prenosna družba sklenili, da prenosna družba oddeli in prenese del premoženja na prevzemno družbo, vključno z vsemi v tej pogodbi določenimi pravicami in obveznostmi ter upravnimi dovoljenji, ki se nanašajo na oddeljeni del premoženja (z vstopom prevzemne družbe v vse morebitne odprte civilne, upravne ali sodne postopke, ki se kakorkoli nanašajo na oddeljeno premoženje). Iz 9. člena pogodbe izhaja, da se je v okviru oddelitve na prevzemno družbo med drugim prenesla nepremičnina s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. Vknjižba lastninske pravice na zgoraj navedenem zemljišču je bila izvedena na podlagi sklepa pristojnega sodišča, ki je odločilo o statusnem preoblikovanju prevzetega podjetja v prevzemno družbo (z učinki univerzalnega pravnega nasledstva).¹ Pobudnica je postala lastnica zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, 2. 4. 2021 po samem zakonu z vpisom oddelitve v sodni register (1. točka drugega odstavka 635. člena Zakona o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17, 18/21, 75/23 in 102/24 – ZGD-1).²

13. Vendar zgolj lastninska pravica na nepremičnini z območja izpodbijanega prostorskega akta za izkaz pravnega interesa za presojo njegove ustavnosti in zakonitosti ne zadošča,³ pobudnik mora izkazati, da izpodbijani OPN neposredno učinkuje na njegove pravice, pravne interese oziroma njegov pravni položaj. Določbe prostorskih aktov, ki opredeljujejo namensko rabo zemljišč, ne urejajo posamičnih razmerij, temveč določajo splošne pravne režime na območjih posameznih EUP.⁴ Ustavno sodišče zato pri presoji, ali OPN neposredno učinkuje

¹ Z oddelitvijo s prevzemom preide del premoženja prenosne družbe na prevzemno družbo, tako da ta glede tega dela premoženja celostno vstopi v pravni položaj prenosne družbe in je njen pravni naslednik glede celote pravic, obveznosti in pravnih razmerij (primerjaj s S. Prelič v: M. Kocbek (ur.), Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (2. knjiga), GV Založba, Ljubljana 2014, str. 465 in 468).

² Pri prenosu lastninske pravice na nepremičninah to pomeni, da je vknjižba lastninske pravice v zemljiški knjigi zgolj deklaratornega značaja (glej četrti in peti odstavek 45. člena Zakona o zemljiški knjigi, Uradni list RS, št. 58/03, 45/08, 28/09, 25/11, 69/17 in 121/21 – ZZK-1, ter sodbo in sklep Vrhovnega sodišča št. II Ips 163/2016 z dne 12. 10. 2017).

³ Glej sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-722/21 z dne 1. 4. 2022, 5. točka obrazložitve, št. U-I-24/17 z dne 21. 4. 2022, 10. točka obrazložitve, št. U-I-788/21 z dne 7. 9. 2023, 4. točka obrazložitve, in št. U-I-261/22 z dne 18. 10. 2023, 6. točka obrazložitve.

⁴ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19, in OdlUS XXIV, 9), 13. točka obrazložitve.

na pravice ali pravni položaj pobudnika, upošteva konkretne okoliščine primera;⁵ zlasti upošteva vrsto namenske rabe, ki je z izpodbijanim OPN določena za konkretno zemljišče, ter morebitne omejitve, ki jih v okviru prostorskih ureditvenih pogojev za vrsto namenske rabe, določeno za to zemljišče, predvideva OPN.⁶ Kadar so že v OPN pogoji namenske rabe za konkretno zemljišče opredeljeni tako določno, da je že na njihovi podlagi mogoče določiti meje dopustne rabe zemljišča, tak OPN neposredno učinkuje na pravni položaj lastnika tega zemljišča.⁷ Iz ustavnosodne presoje izhaja, da to praviloma velja v primerih, ko je bila z izpodbijanim OPN določena namenska raba območje kmetijskih zemljišč⁸ ali območje gozdnih zemljišč⁹ ali območje stavbnih zemljišč – zelene površine.¹⁰

14. Med strankami ni sporno, da je zemljišče pobudnice z Odlokom umeščeno v EUP AN-33, za katero Odlok v 175. členu določa osnovno namensko rabo območja stavbnih zemljišč, podrobnejšo namensko rabo zelene površine – parki. V 175. členu Odloka so urejene tiste EUP, za katere veljajo posebni PIP. Odlok glede EUP AN-33 določa posebne PIP, in sicer: »Nasadi se ohranjajo, neobdelane površine se namenijo tudi rekreaciji. Tridesetmetrski pas ob Jadranski cesti naj se ohranja v naravni zarasti ali kot kmetijska kulturna krajina. Po vzhodnem robu območja poteka načrtovana vzhodna cesta, ki naj bo tudi glavna napajalna cesta.« Čeprav v skladu s 164. členom Odloka gradnja na območju zelenih površin ni povsem prepovedana,¹¹ je v skladu s četrtim odstavkom 105. člena Odloka¹² treba upoštevati posebne PIP. Iz posebnih PIP, ki so

določeni za EUP AN-33, pa izhaja, da so že z Odlokom pogoji namenske rabe za zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, opredeljeni tako, da je že na njihovi podlagi mogoče določiti meje dopustne rabe zemljišča. Odlok ureja namensko rabo obravnavanega zemljišča na način, da omogoča vse vrste dopustnih rab že brez izdaje posamičnega akta. Zato Odlok v izpodbijanem delu neposredno učinkuje na pravice in pravni položaj pobudnice.

15. Ustavno sodišče ne more slediti predlogu Občine Ankaran, da bi bilo treba pobudo v celoti zavreči, saj naj bi šlo za primerljive položaje kot v sklepih Ustavnega sodišča št. U-I-102/22 z dne 10. 6. 2022, št. U-I-193/22 z dne 18. 10. 2023, št. U-I-261/22 z dne 18. 10. 2023 in št. U-I-788/21 z dne 7. 9. 2023. V vseh navedenih zadevah Odlok v izpodbijanem delu ni določil take namenske rabe za konkretna zemljišča, da bi bili že na podlagi OPN z upoštevanjem morebitnih omejitev prostorskih ureditvenih pogojev pogoji namenske rabe za konkretno zemljišče opredeljeni tako določno, da bi bilo mogoče na njihovi podlagi določiti meje dopustne rabe zemljišča, zato Odlok drugače kot v obravnavani zadevi ni neposredno učinkoval na pravice in pravni položaj pobudnikov in je Ustavno sodišče iz tega razloga pobude zavrglo.

16. Iz navedenega izhaja, da je pobudnica, ki je bila v času vložitve pobude lastnica zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, izkazala pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v tem delu.

B. – II.

17. Občina Ankaran v odgovoru navaja, da je Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-229/22 z dne 6. 12. 2023, s katerim je že presojalo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka, sprejelo stališče, da pobuda ne odpira pomembnih ustavnopravnih vprašanj, zato meni, da bi moralo Ustavno sodišče v tej zadevi odločiti enako. Odločitev Ustavnega sodišča, da pobuda ne odpira pomembnih ustavnopravnih vprašanj, je v prvi vrsti odvisna od navedb pobudnikov, saj so s tem opredeljene meje presoje Ustavnega sodišča. Poleg navadnega iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da so OPN splošni pravni akti *sui generis*, ki jih opredeljuje konkretnější pristop k normiranju.¹³ To pomeni, da je treba pri pripravi OPN in posledično tudi pri presoji ustavnosti in zakonitosti OPN vedno upoštevati konkretne okoliščine primera.¹⁴ Okoliščina, da je Ustavno sodišče pri eni od pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka sprejelo stališče, da pobuda ne odpira pomembnih ustavnopravnih vprašanj, ne more pomeniti, da v drugi pobudi za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka Ustavno sodišče ne bi moglo sprejeti sklepa o sprejetju pobude (tretji odstavek 26. člena ZUstS).

18. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka v delu, ki se nanaša na zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami. Ustavno sodišče pri tem pojasnjuje, da Občina Ankaran kot nasprotna udeleženka zmotno meni, da se v fazi pripravljalnega postopka, dokler Ustavno sodišče ne sprejme sklepa o sprejetju pobude, še ni dolžna opredeliti o vsebinskih očitkih v pobudi. Četrty odstavek 26. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dopušča, da lahko takoj po sprejetju sklepa o sprejemu pobude nadaljuje odločanje, če je dejansko stanje pojasnjeno in če je bila ob preizkusu pobude nasprotnemu udeležencu dana možnost, da se izjavi. Ustavno sodišče ni dolžno ponovno obveščati nasprotnega udeleženca o sprejetju sklepa o sprejemu pobude in mu ponovno dati možnosti, da se izjavi.

¹³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 13. točka obrazložitve. Primerjaj I. Ivanič v: L. Štravs (ur.), Urejanje prostora na občinski ravni, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2011, str. 234.

¹⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 27. točka obrazložitve.

⁵ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-77/17 z dne 17. 2. 2022 (Uradni list RS, št. 29/22), 14. točka obrazložitve, ter sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-84/17 z dne 21. 10. 2021, št. U-I-496/18 z dne 17. 2. 2021 in št. U-I-216/22 z dne 8. 9. 2022.

⁶ Na primer omejitve, določene s prostorskimi izvedbenimi pogoji (v nadaljevanju PIP) oziroma podrobnimi prostorskimi izvedbenimi pogoji (PPIP), ter omejitve, ki jih za posamezno vrsto namenske rabe prostora določa občinski podrobni prostorski načrt (OPPN).

⁷ OPN v primerih, ko meja dopustne rabe prostora ne opredeljuje na način, ki bi (že sam po sebi) omogočal individualizacijo in konkretizacijo dopustnih posegov v prostor na konkretnem zemljišču, na pravni položaj lastnika tega zemljišča ne učinkuje neposredno. V takem primeru je treba meje dopustne rabe prostora oziroma pogoje dopustnih posegov v prostor na tem zemljišču ugotoviti v posebnem upravnem postopku (tj. v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja). V posamičnem in konkretnem upravnem aktu (gradbenem dovoljenju), ki ga pristojni upravni organ izda v tem postopku, pa se na podlagi OPN določijo tudi konkretni pogoji, ki jih je treba upoštevati pri posegih na tem zemljišču.

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-144/17 z dne 3. 6. 2021 (Uradni list RS, št. 95/21, in OdlUS XXVI, 20), 8. in 9. točka obrazložitve.

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 6), 13. točka obrazložitve.

¹⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020 (Uradni list RS, št. 90/20, in XXV, 11), 12. in 13. točka obrazložitve.

¹¹ Ob upoštevanju drugega odstavka 112. člena Odloka in Priloge 1 je na območjih zelenih površin – parki dopustno graditi gostinske stavbe do velikosti 100 m², kolesarnice do velikosti 100 m², paviljone in stavbe za živali in rastline v živalskih in botaničnih vrtovih, kulturno dediščino, javne sanitarije, nadstrešnice h glavnim objektom, parkirišča do velikosti 200 m², vkopane zadrževalnike in podobne objekte za akumulacijo vode, razgledne ploščadi in opazovalnice, bazene do velikosti 100 m², oporne zidove ter izvajati posege za trajno reliefno preoblikovanje terena in za opremo odprtih površin.

¹² Iz 105. člena Odloka izhaja, da ta odlok za vsako EUP ali podenoto določa PIP. PIP se delijo na splošne PIP, podrobne PIP in posebne PIP. Splošni PIP se uporabljajo v vseh EUP, razen če je s podrobnimi PIP določeno drugače. Podrobni PIP dopolnjujejo in spreminjajo splošne PIP po posameznih namenskih rabah prostora. Če so podrobni PIP drugačni od splošnih PIP, veljajo podrobni PIP. Za nekatere EUP ali podenote urejanja prostora veljajo poleg splošnih in podrobnih PIP tudi posebni PIP. Če se posebni PIP razlikujejo od splošnih in podrobnih PIP, veljajo posebni PIP.

B. – III.

Presoja z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave ter 7., 50., 51. in 52. člena ZPNačrt

19. Pobudnica navaja, da je Odlok v izpodbijanem delu v neskladju s 7., 50., 51. in 52. členom ZPNačrt in zato tudi v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave.

20. Načelo zakonitosti delovanja občine (tretji odstavek 153. člena Ustave) na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, čeprav urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni. Pravnih razmerij ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, če pa zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, ne smejo preseči tega pooblastila.¹⁵

21. 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, ki bi se jim v skladu z dopolnjenim osnutkom OPN spremenila obstoječa namenska raba zemljišča, pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek OPN. Šesti odstavek 50. člena ZPNačrt je določal, da občina preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in na svetovnem spletu. V 51. členu ZPNačrt je bila urejena priprava predloga OPN,¹⁶

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-99/04 z dne 16. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 66/05, in OdlUS XIV, 56), 9. točka obrazložitve.

¹⁶ Člen 51 ZPNačrt je določal:

»(1) Ob upoštevanju stališč do pripomb in predlogov javnosti iz šestega odstavka prejšnjega člena občina pripravi predlog občinskega prostorskega načrta.

(2) Predlog občinskega prostorskega načrta, skupaj z obrazložitvijo pripravljavca, kako so bila pri njegovi pripravi upoštevana prva mnenja nosilcev urejanja prostora, občina pošlje ministrstvu. Ministrstvo najpozneje v sedmih dneh preveri, ali je digitalno gradivo pripravljeno na način in v obliki, ki omogoča neposredno uporabo pri pripravi mnenja in zagotovi, da je gradivo za nosilce urejanja prostora dostopno na svetovnem spletu in o tem obvesti občino. Če je za občinski prostorski načrt treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, občina navedenemu predlogu priloži okoljsko poročilo.

(3) Po objavi gradiva iz prejšnjega odstavka na svetovnem spletu občina pozove vse nosilce urejanja prostora, naj ji v 30 dneh od poziva predložijo mnenje k predlogu občinskega prostorskega načrta (v nadaljnjem besedilu: drugo mnenje). Nosilci urejanja prostora pošljejo drugo mnenje tudi ministrstvu.

(4) Iz drugega mnenja nosilcev urejanja prostora mora biti nedvoumno razvidno, ali je občina pri pripravi predloga občinskega prostorskega načrta upoštevala njihovo prvo mnenje oziroma predpise z njihovega delovnega področja. Če nosilci urejanja prostora ugotovijo, da občina njihovih prvih mnenj oziroma predpisov iz njihove pristojnosti ni upoštevala, morajo svojo ugotovitev podrobno utemeljiti in občini podati usmeritve za odpravo nepravilnosti v predlogu občinskega prostorskega načrta.

(5) Če nosilci urejanja prostora v roku iz prejšnjega odstavka ne dajo drugega mnenja, se šteje, da na predlog občinskega prostorskega načrta nimajo pripomb. Pripravljavcu ni treba upoštevati mnenj, izdanih po izteku roka, mora pa upoštevati vse zahteve, ki jih za načrtovanje predvidene prostorske ureditve določajo veljavni predpisi.

(6) Če je za občinski prostorski načrt treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, se pristojni državni nosilci urejanja prostora v mnenju iz tretjega odstavka tega člena opredelijo tudi do sprejemljivosti vplivov načrta na okolje s stališča svoje pristojnosti in ga pošljejo ministrstvu, pristojnemu za varstvo okolja.

(7) Na podlagi mnenj iz prejšnjega odstavka ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, odloči o sprejemljivosti vplivov izvedbe občinskega prostorskega načrta na okolje skladno z zakonom, ki ureja varstvo okolja.«

v 52. členu ZPNačrt¹⁷ pa sprejetje OPN. Ustavno sodišče je moralo presoditi, ali je Občina Ankaran v postopku sprejemanja Odloka spoštovala zgoraj navedene zakonske določbe in s tem tudi načelo zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave.

22. Pobudnica trdi, da je Občina Ankaran kršila 7. in 50. člen ZPNačrt, ker v postopku sprejemanja Odloka ni posebno skrbno tehtala med zasebnim in javnim interesom. Občina Ankaran naj bi na pripombe pravne prednice pobudnice odgovorila le s splošnimi pojasnili, ne da bi se opredelila do posebnih okoliščin, povezanih z nepremičnino pobudnice. Posamezne faze postopka za pripravo in sprejetje prostorskih aktov, ki jih je morala spoštovati Občina Ankaran, je urejal ZPNačrt.¹⁸ S spletne strani Občine Ankaran izhaja, da je Občina Ankaran od 17. 6. do 19. 7. 2019 izvedla prvo javno razgrnitev dopolnjenega osnutka Odloka. Občina Ankaran je 27. 7. 2019 izvedla prvo javno obravnavo dopolnjenega osnutka Odloka. Na podlagi 7. člena ZPNačrt je bila dolžna določitev namenske rabe konkretnih zemljišč pretehtati z vidika zasebnega interesa in tudi v tej luči pridobiti ustrezne strokovne podlage ter jih upoštevati pri pripravi prostorskega akta, ne glede na to, ali je lastnik zemljišča podal pripombe v postopku javne razgrnitve.¹⁹ Vendar pa so bili lastniki zemljišča tisti, ki so morali utemeljiti obstoj morebitnega individualnega in pretiranega bremena pri izvrševanju pravice do zasebne lastnine zaradi določitve predvidene namenske rabe zemljišča.²⁰ Lokalna skupnost se je bila v postopku sprejemanja OPN dolžna opredeliti do tistih pripomb, ki so jih lastniki zemljišč v postopku navajali. V postopku sprejemanja Odloka je sodelovala prenosna družba, ki je pravna prednica pobudnice.²¹ Občina Ankaran je preučila pripombe pravne prednice pobudnice in do njih zavzela stališče. Stališča do pripomb in predlogov, podanih na prvi javni razgrnitvi dopolnjenega osnutka Odloka, je 20. 1. 2020 tudi objavila na svetovnem spletu.²² Predlagana sprememba namenske rabe za zemljišče, ki je predmet presoje v tej pobudi, je bila vsebovana že v prvem osnutku Odloka in je ostala ves čas postopka sprejemanja Odloka nespremenjena. Med strankama ni sporno, da se je Občina Ankaran do pripomb pravne prednice pobudnice (pripomba pod zaporedno številko 108) opredelila v Stališčih do pripomb in predlogov, podanih na javni razgrnitvi dopolnjenega osnutka Odloka, ki so bila objavljena 20. 1. 2020 na spletni strani Občine Ankaran. Glede na navedeno Odlok v izpodbijanem delu ni v neskladju s 50. členom

¹⁷ Člen 52 ZPNačrt je določal:

»(1) Občina na podlagi mnenj nosilcev urejanja prostora uskladi predlog občinskega prostorskega načrta in ga pošlje v sprejem občinskemu svetu, razen če je ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, skladno z zakonom, ki ureja varstvo okolja, odločilo, da vplivi njegove izvedbe na okolje niso sprejemljivi.

(2) Občinski prostorski načrt sprejme občinski svet z odlokom in ga objavi v uradnem glasilu in na svojih spletnih straneh.«

¹⁸ Postopek priprave Odloka se je začel pred začetkom uporabe Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2), zato se je končal po dotedanjih predpisih (drugi odstavek 273. člena ZUreP-2).

¹⁹ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-77/17, 42. in 43. točka obrazložitve, in št. U-I-144/17, 30. točka obrazložitve.

²⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 29. točka obrazložitve.

²¹ Univerzalno pravno nasledstvo vključuje materialno in procesno nasledstvo. Prezemna družba vstopi v nespremenjeni procesni položaj prenosne družbe oziroma v vse njene procesne pravice in dolžnosti. S tem pridobi procesno nasledstvo in vstopi v vsa procesna dejanja, ki jih je do oddelitve s prevzemom opravila prenosna družba, in ta sedaj učinkujejo na prevzemno družbo. Primerjaj z N. Plavšak v: M. Kocbek (ur.), Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (3. knjiga), GV Založba, Ljubljana 2014, str. 451452.

²² Občina Ankaran je od 27. 1. do 27. 2. 2020 izvedla drugo javno razgrnitev dopolnjenega osnutka Odloka in 30. 1. 2020 drugo javno obravnavo. Stališča do pripomb, podanih na drugi javni razgrnitvi, je na svetovnem spletu objavila 14. 4. 2020.

ZPNačrt. Pobudnica kršitve te določbe ne more utemeljiti z navedbami, ki pomenijo njihovo nestrinjanje z vsebinskimi razlogi za zavrnitev njene pripombe.

23. Občina Ankaran je v postopku sprejemanja Odloka sprejela dokument Tehtanje javnega in zasebnega interesa, ki je objavljen na spletni strani Občine Ankaran. Pobudnica trdi, da navedeni dokument ne more pomeniti, da je Občina Ankaran skrbno tehtala med interesi skupnosti in zasebnimi interesi, saj naj bi po mnenju pobudnice morala tako tehtanje izvesti takoj po fazi javne razgrnitve, kar naj bi izhajalo iz 51. in 52. člena ZPNačrt, ne pa šele tik pred sprejetjem Odloka. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je mogoče zagotoviti učinkovito tehtanje med javnim in zasebnim interesom le s sodelovanjem vseh nosilcev urejanja prostora in lastnikov nepremičnin že v postopku sprejemanja OPN.²³ Po naravi stvari lahko lokalna skupnost takšno tehtanje izvede šele, ko pridobi vse informacije, ki so za tako tehtanje nujne. Lokalna skupnost pa lahko določene informacije pridobi šele po izvedenih javnih razgrnitvah in javnih obravnavah, ko je lahko seznanjena tudi s konkretnimi in individualnimi pripombami lastnikov zemljišč. Če je predlagana sprememba obstoječe namenske rabe zemljišča posledica smernic in mnenj državnih nosilcev urejanja prostora, je občina dolžna z razlogi, ki jih navede lastnik, seznaniti tudi državne nosilce urejanja prostora, ki morajo imeti možnost, da se do teh okoliščin opredelijo tudi z vidika zahteve iskanja pravičnega ravnovesja med javnim interesom na področju prostorskega planiranja in interesi lastnika zemljišča.²⁴ Okoliščina, da je Občina Ankaran sprejela dokument Tehtanje javnega in zasebnega interesa v zaključnih fazah postopka sprejemanja Odloka, ne pomeni, da bi bila kršena 51. in 52. člen ZPNačrt. Tehtanje med javnim in zasebnim interesom je bil proces, ki je trajal ves čas postopka sprejemanja OPN, do uskladitve predloga OPN (52. člen ZPNačrt). Člena 51 in 52 ZPNačrt niti nista določala, da bi morala lokalna skupnost takšen dokument sprejeti. Lokalna skupnost lahko izkaže, da je v postopku sprejemanja OPN spoštovala dolžnost iz 7. člena ZPNačrt z vsemi dokumenti, ki so nastali v postopku sprejemanja OPN. Glede na navedeno Odlok ni v neskladju s 51. in 52. členom ZPNačrt.

24. Člen 7 ZPNačrt je zahteval, da je bila občina v postopku preučitve pripomb in sprejemanja stališč do pripomb lastnikov zemljišč dolžna ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali bo z določitvijo namenske rabe zemljišča zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika. Tudi pri presoji skladnosti Odloka s 7. členom ZPNačrt velja, da pobudnica ne more kršitve te zakonske določbe utemeljiti z navedbami, ki pomenijo njeno nestrinjanje z oceno Občine Ankaran, da je bilo zagotovljeno pravično ravnovesje med javnim in zasebnim interesom. Te očitke lahko Ustavno sodišče upošteva pri presoji skladnosti Odloka z vidika človekove pravice iz 33. člena Ustave. Občina bi kršila 7. člen ZPNačrt takrat, ko v presojo sploh ne bi vključila okoliščin, ki bi lahko bile upoštevne z vidika varstva pravice do zasebne lastnine in bi jih pobudnica v postopku sprejemanja Odloka tudi navajala oziroma zatrjevala.

25. Pri presoji skladnosti Odloka s 7. členom ZPNačrt je treba poleg Stališč do pripomb in predlogov, podanih na prvi javni razgrnitvi dopolnjenega osnutka Odloka, upoštevati tudi razloge, ki jih je Občina Ankaran navedla v dokumentu Tehtanje javnega in zasebnega interesa. Glede na navedeno ne držijo navedbe pobudnice, da je Občina Ankaran njene pripombe zavrnila, ne da bi upoštevala posebnosti posameznega zemljišča. Iz dokumenta Tehtanje javnega in zasebnega interesa namreč izhaja, da je Občina Ankaran upoštevala stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-139/15. Občina Ankaran je upošte-

vala individualne okoliščine pravne prednice pobudnice,²⁵ saj je pri presoji upoštevala način pridobitve lastninske pravice, osnovno namensko rabo na dan pridobitve lastninske pravice, dejansko rabo prostora in stopnjo razvitosti zemljišča z vidika komunalne opremljenosti ter pri tem izhajala tudi iz konkretnih pripomb, ki jih je posamezni lastnik zemljišča navajal v postopku javne razgrnitve dopolnjenega osnutka Odloka. Ker je bilo v postopku sprejemanja Odloka zagotovljeno skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa, Odlok v izpodbijanem delu ni v neskladju s 7. členom ZPNačrt.

26. Ker Odlok ni v neskladju s 7., 50., 51. in 52. členom ZPNačrt, tudi ni v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave.

B. – IV.

Presoja z vidika 33. člena Ustave

Vsebina pravice do zasebne lastnine pri prostorskem načrtovanju

27. Pobudnica trdi, da je Odlok v neskladju s pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), ker naj bi Občina Ankaran s spremembo namenske rabe dejansko izvotčila lastninsko pravico in gospodarski pomen njene nepremičnine.

28. Urejanje prostora je ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen 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 (tretja alineja drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 11/14 – popr. in 30/18 – ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. Lokalna skupnost je pri odločitvah do neke mere svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd.²⁶ Vendar avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena. Lokalna skupnost je pri prostorskem načrtovanju vezana na Ustavo in zakone. Zato mora s ciljem zagotoviti smotno izkoriščanje zemljišč urejati rabo zemljišč na način, da kar najbolj pride do izraza njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija, in pri tem upoštevati tudi posebne pogoje za uporabo zemljišč, ki jih na podlagi prvega odstavka 71. člena Ustave določi zakonodajalec.²⁷ Lokalna samouprava je omejena tudi s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.²⁸ V postopkih sprejemanja prostorskih aktov mora lokalna skupnost uskladiti interese različnih subjektov v prostoru, razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami, javno korist z zasebnimi interesi oziroma oblikovati pravne režime za varovanje in rabo prostora. Občina je zavezana, da pri prostorskem načrtovanju skuša doseči cilj skladnega prostorskega razvoja z obravnavo različnih potreb in interesov z javnimi koristmi ter omogoča kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki udejanja načelo trajnostnega prostorskega razvoja.²⁹

29. Ustavna omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov, je tudi pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.³⁰ Namen te pravice je nosilcu temeljnih pravic zavarovati svobodo ravna-

²⁵ Občina Ankaran se je do konkretnih okoliščin, povezanih z zemljiščem s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, opredelila na 130. do 133. strani dokumenta Tehtanje javnega in zasebnega interesa.

²⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7), 7. točka obrazložitve.

²⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 18. točka obrazložitve.

²⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

²⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 19. točka obrazložitve.

³⁰ Glej prav tam, 21. točka obrazložitve.

²³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 29.–33. točka obrazložitve.

²⁴ Prav tam, 29. točka obrazložitve.

nja na premoženjskem področju. Pravica ima dvojni varovalni učinek. Na eni strani varuje konkreten položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, na drugi strani pa varuje pravne položaje, s katerimi ta imetnik uresničuje svobodo na premoženjskem področju.³¹ Varuje torej konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom in skupnostjo ter varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje prvine: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice.³²

30. Namenska raba zemljišča neizogibno sooblikuje vsebino lastninske pravice lastnikov zemljišč na območju OPN. Z opredelitvijo namenske rabe posamezne nepremičnine so določeni okviri dopustne rabe te nepremičnine (npr. za gradnjo) in je vzpostavljena podlaga za pridobitev drugih pravic in obveznosti (npr. obveznost plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča). Z vidika lastnika zemljišča lahko pomeni določitev namenske rabe zemljišča omejitev njegove lastninske pravice, saj sme zemljišče uporabljati le skladno s prostorskimi akti. Opredelitev namenske rabe nepremičnine, določena z namenom smotrnega izkoriščanja zemljišč ter zagotovitve gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastninske pravice na zemljiščih, je vsebinska sestavina lastninske pravice na zemljiščih. Po drugi strani tako določeni vsebini lastninske pravice nujno ustreza tudi upravičeno pričakovanje lastnika zemljišča, da bo lahko upravičenja, ki izhajajo iz določene namenske rabe zemljišča, tudi uresničil.³³

31. 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 t. i. 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. Citirana ustavna določba torej daje zakonodajalcu pooblastilo, da uredi način pridobivanja in uživanja lastnine.³⁴ Ker je javni interes pri različnih vrstah stvari različno intenzivno izražen, se zakonski lastninskopravni režimi posameznih vrst stvari razlikujejo.³⁵ Vendar ima pooblastilo iz 67. člena Ustave, ki nalaga zakonodajalcu, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine, mejo. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine.³⁶ Zato je treba omejitev lastninske pravice,

potrebne za doseg gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, presoјati glede na konkretne okoliščine.³⁷

Poseg v pravico do zasebne lastnine

32. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da pomeni ukrep, s katerim se spreminja obstoječa namenska raba zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, poseg v pravico do zasebne lastnine.³⁸ Pojem zazidljivosti oziroma nezazidljivosti zemljišča glede na vsebino dopustne rabe zemljišča, ki jo določa OPN, napolnjuje Ustavno sodišče samo. Pojem nezazidljivo zemljišče v ustavnosodni presoji nima enakega pomena, kot ga je imel pojem nezazidljivo zemljišče v 143. členu ZUreP-2 oziroma ga ima v 152. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 23/24 in 109/24 – v nadaljevanju ZUreP-3).³⁹ Z vidika presoje omejitve pravice do zasebne lastnine zemljišče zgolj takrat šteje za zazidljivo, ko so merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor⁴⁰ s prostorskimi akti v taki meri določeni, da bi pobudnik 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.

33. Iz lokacijske informacije z dne 20. 4. 2016 izhaja, da je bilo zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, pred uveljavitvijo Odloka umeščeno v EUP KS-6, za katero sta bili določeni osnovna namenska raba območje za poselitve in podrobnejša namenska raba območje za stanovanje. Za navedeno EUP so bili določeni tudi prostorski ureditveni pogoji. To pomeni, da so bili merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor (gradnje) pred uveljavitvijo Odloka v taki meri določeni, da bi lahko lastnik zemljišča začel pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih, ki urejajo gradnjo tistih objektov, ki jih je OPN dopuščal, in na njegovi podlagi vložil zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Zemljišče pobudnice je bilo pred uveljavitvijo Odloka zazidljivo zemljišče. Iz te obrazložitve pa že izhaja, da je bila obravnavanemu zemljišču po uveljavitvi Odloka določena namenska raba zelene površine – parki in da ob upoštevanju posebnih PIP gradnja na tem zemljišču ni mogoča. Z Odlokom je torej prišlo do spremembe namenske rabe zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo. Zato je

³⁷ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-70/04 z dne 15. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 18/07, in OdlUS XVI, 17), 6. točka obrazložitve.

³⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 26. točka obrazložitve.

³⁹ ZUreP-2 je urejal oziroma ZUreP-3 ureja ukrepe zemljiške politike, ki obsega aktivnosti in ukrepe v javno korist, ki omogočajo pridobivanje zemljišč in učinkovito gospodarjenje z njimi, razvoj stavbnih zemljišč in njihovo opremljanje. V tem okviru se vzpostavi evidenca stavbnih zemljišč in se določijo razvojne stopnje nepozidanih stavbnih zemljišč. V skladu z ZUreP-2 oziroma ZUreP-3 je s pojmom nezazidljivo zemljišče opredeljeno tisto zemljišče, ki mu je določena prva razvojna stopnja nepozidanega stavbnega zemljišča. Iz 143. člena ZUreP-2 oziroma 152. člena ZUreP-3 izhaja, da je nezazidljivo zemljišče tisto, na katerem gradnja zaradi prostorskega akta, dejanskega stanja v prostoru ali pravnih režimov ni dovoljena ali ni mogoča in ki izpolnjuje naslednje pogoje: zemljišče, ki z izvedbeno regulacijo prostora ni predvideno za gradnjo stavb; zemljišče, ki zaradi svoje lege, naklona ali nosilnosti ne omogoča izvedbe prostorskih ureditev, predvidenih s prostorskim aktom; zemljišče, na katerem so uveljavljeni pravni režimi, ki trajno ali začasno ne dopuščajo gradnje stavb in izvedbe drugih posegov v prostor; zemljišče, na katerem so izjemoma dovoljene le gradnje, ki izhajajo neposredno iz pravnega režima oziroma stanja v prostoru, in ki je namenjeno izključno gradnji gospodarske javne infrastrukture.

⁴⁰ Poseg v prostor je poseg v zemljišče ali na zemljišču z namenom gradnje objekta po predpisih o graditvi objektov in drug poseg v fizične strukture na zemeljskem površju ter pod njim (12. točka 2. člena ZPNačrt).

³¹ Primerjaj G. Virant in L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 342. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. Up-849/14 z dne 27. 9. 2018 (Uradni list RS, št. 68/18, in OdlUS XXII, 29), 12. točka obrazložitve.

³² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 18. točka obrazložitve.

³³ Prav tam, 20. točka obrazložitve.

³⁴ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 150), 23. točka obrazložitve, in št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70), 14. točka obrazložitve, ter sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-51/95 z dne 18. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99, in OdlUS VIII, 65), 5. točka obrazložitve, in št. U-I-432/98 z dne 5. 4. 2001 (OdlUS X, 70), 7. točka obrazložitve.

³⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 120/06, in OdlUS XV, 78), 25. točka obrazložitve, in št. U-I-139/15, 18. točka obrazložitve.

³⁶ J. Čebulj, O ustavni presoji določanja načina uživanja lastnine na naravnih dobrinah, V. dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 126–127, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/06, 16. točka obrazložitve.

Občina Ankaran z določitvijo namenske rabe obravnavanemu zemljišču posegla v pravico do zasebne lastnine.

Dopustnost posega v pravico do zasebne lastnine

34. Poseg v človekovo pravico je dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je človekove pravice mogoče omejiti tudi zaradi javne koristi.⁴¹

Ustavno dopustni cilj

35. Ustavno sodišče mora presoditi, ali je Občina Ankaran z določitvijo namenske rabe obravnavanemu zemljišču zasledovala ustavno dopustne cilje. Pri tem Ustavno sodišče ne more slediti pobudnici, da je Občina Ankaran kot razlog za spremembo namenske rabe obravnavanega zemljišča navedla le, da je območje vedutno izpostavljeno. Drži sicer, da je Občina Ankaran v dokumentu Tehtanje javnega in zasebnega interesa med drugim navedla, da je območje vedutno izpostavljeno in da najeda prepoznavni zeleni koridor ob Jadranski cesti. Vendar to ni bil edini razlog, s katerim je Občina Ankaran utemeljila razloge, da je za EUP AN-33 določila namensko rabo zelene površine – parki. Iz obrazložitve in utemeljitve prostorskega akta izhaja, da so bile strokovne podlage, ki so vplivale na določitev namenske rabe za EUP AN-33, Strokovne podlage za poselitev Občine Ankaran, Krajinska zasnova Ankaran in Urbanistična zasnova naselja Ankaran. V Krajinski zasnovi Ankaran so bile sprejete usmeritve za urejanje in razvoj posameznih urejevalnih enot. Opredelitev teh enot je izhajala predvsem iz analize degradiranih območij in usmeritev za njihovo sanacijo ter iz nabora razvojnih interesov in konfliktov v prostoru. Iz usmeritev, ki so bile sprejete za območje, na katerem leži nepremičnina pobudnice, izhaja, da je treba temu območju nameniti posebno skrb za varstvo kmetijskih površin, saj je s tem oblikovana kakovostna vstopna sekvenca v naselje Ankaran, in da je treba ohranjati ekstenzivne kmetijske površine na teh območjih ter ohranjati, obnavljati in vzdrževati kulturne terase. V Strokovnih podlagah za poselitev je bilo pri usmeritvah za območje, na katerem leži nepremičnina pobudnice, ugotovljeno, da gre za vstopno območje, ki je nepozidano in trenutno nepovezano z naseljem. Zato naj bo urejanje območja podrejeno krajinski sliki območja. Na območju naselja Ankaran se kot posebej občutljive izkazujejo določitve tistih namenskih rab, ki so vezane na javni prostor. Občina Ankaran je v dokumentu Tehtanje javnega in zasebnega interesa navedla še, da je na vzhodnem robu naselja ob Jadranski cesti opredeljen pas drugih zelenih površin, kjer se ohranjajo kmetijska zemljišča kot vstopna sekvenca v naselje. Vzdolž vodotoka na vzhodnem robu jedra je urejena zelena poteza, ki se navezuje na območje Ankaran obala. Znotraj razvojnega območja sever se ohranja pas kmetijskih in zelenih površin na pobočju, ki zaradi vizualne izpostavljenosti ni primerno za pozidavo. Jadranska cesta je pomembna nosilka identitete naselja in se kot taka oblikovno preoblikuje. Pomemben ni le njen profil, temveč tudi krajina, na katero meji. Za območje vzhodno od centra je pomemben zeleni pas naravne ali kulturne krajine.

36. Iz navedenega izhaja, da so bili cilji določitve namenske rabe obravnavanemu zemljišču prostorsko načrtovanje zaradi zagotavljanja racionalne rabe zemljišč in ohranjanja kmetijskih zemljišč ter krajinske slike. Navedeni razlogi so v javnem interesu. Tudi iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) izhaja, da so

varstvo okolja,⁴² varstvo kulturne dediščine,⁴³ zaščita značilne naselbinske strukture in pokrajine,⁴⁴ prostorsko načrtovanje in racionalna raba zemljišč⁴⁵ cilji, ki sledijo splošnemu oziroma javnemu interesu in so zato zakoniti. Ustavno sodišče bi lahko ugotovilo, da določitev namenske rabe iz zgoraj navedenih razlogov ni v javnem interesu le, če bi bili razlogi lokalne skupnosti brez strokovnih podlag⁴⁶ in očitno nerazumni oziroma samovoljni.⁴⁷ Razlogi Občine Ankaran temeljijo na strokovnih podlagah in niso očitno samovoljni. Zato je Občina Ankaran izkazala ustavno dopustne cilje za poseg v pravico do zasebne lastnine pobudnice.

Pravično ravnesje med splošnim interesom in pravico do zasebne lastnine

37. Ustavno sodišče mora v nadaljevanju presoditi, ali je z navedenim ukrepom ohranjeno pravično ravnesje med splošnim (javnim) interesom in pravico posameznika do mirnega uživanja premoženja.⁴⁸ To pomeni, da mora obstajati razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrasjenjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine.⁴⁹ Zahtevanega ravnesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.⁵⁰ Pri presoji pravičnega ravnesja med javnim in zasebnim interesom je treba upoštevati predvidljivost omejitev pravice do mirnega uživanja premoženja, upravičeno pričakovanje določene rabe nepremičnine oziroma sprejem tveganja ob njenem nakupu, obseg omejitev, obstoj pravnega varstva zoper omejitev pravice do premoženja in/ali dejanski obseg spremembe vrednosti premoženja zaradi spremembe prostorskega načrta.⁵¹

38. Pri presoji pravičnega ravnesja med splošnim (javnim) interesom in pravico posameznika do zasebne lastnine mora Ustavno sodišče upoštevati, da je zemljišče sestavni del širšega prostora. V primeru, ko je predmet lastninske pravice zemljišče, so omejitve njegove uporabe, uživanja in razpolaganja z njim v javnem interesu neločljivo povezane s prostorskimi omejitvami. Prostor, ki je ljudem na razpolago za zadovoljevanje tako zasebnih kot javnih potreb, je namreč – tudi zaradi

⁴² Glej sodbi ESČP v zadevi *Matczynski proti Poljski* z dne 15. 12. 2015, 100. točka obrazložitve, in *Lay Lay Company Limited proti Malti* z dne 23. 7. 2013, 87. točka obrazložitve.

⁴³ Glej na primer sodbi ESČP v zadevah *Potomska in Potomski proti Poljski* z dne 29. 3. 2011, 64. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi* z dne 6. 2. 2018, 104. točka obrazložitve.

⁴⁴ Glej odločitev ESČP v zadevi *Übleis proti Avstriji* z dne 11. 10. 2011.

⁴⁵ Glej odločitvi ESČP v zadevah *Đuzel proti Hrvaški* z dne 7. 1. 2014 in *Haider proti Avstriji* z dne 29. 1. 2004.

⁴⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-151/15, 26. točka obrazložitve.

⁴⁷ Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *James in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 21. 2. 1986, 46. točka obrazložitve, *Jahn in drugi proti Nemčiji* z dne 30. 6. 2005, 91. točka obrazložitve, ter *Zvoľský in Zvoľská proti Češki republiki* z dne 12. 11. 2002, 67. točka obrazložitve. Glej tudi odločitev ESČP v zadevi *Scagliarini in drugi proti Italiji* z dne 3. 5. 2015, 19. točka obrazložitve.

⁴⁸ Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 107. točka obrazložitve, *Skibińscy proti Poljski* z dne 14. 11. 2007, 88. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 105. točka obrazložitve.

⁴⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 27. točka obrazložitve. Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Skibińscy proti Poljski*, 87. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 65. točka obrazložitve, *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve.

⁵⁰ Glej sodbe ESČP v zadevah *Lay Lay Company Limited proti Malti*, 83. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 106. točka obrazložitve, in *Matczynski proti Poljski*, 104. točka obrazložitve.

⁵¹ Glej sodbe ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 106. točka obrazložitve, *Potomska in Potomski proti Poljski*, 67. točka obrazložitve, *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 108. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi *Haider proti Avstriji*.

⁴¹ Primerjaj z odločbami Ustavnega sodišča št. U-I-40/06, 20. točka obrazložitve, št. U-I-297/08 z dne 7. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 30/11, in OdlUS XIX, 20), 41. točka obrazložitve, in št. U-I-133/13, U-I-134/13 z dne 11. 2. 2016 (Uradni list RS, št. 18/16), 23. točka obrazložitve.

gospodarskega in širšega družbenega razvoja – vedno bolj omejen. Omejenost prostora nujno zahteva skrbno načrtovanje njegove namenske in smotrne izrabe. Ustavno sodišče je tako že sprejelo stališče, da je prostor naravno bogastvo in nenadomestljiva dobrina.⁵² Bolj kot je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na razpolago zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice.⁵³ 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.⁵⁴ Občina je dolžna pri prostorskem načrtovanju upoštevati posebno varstvo kmetijskih in gozdnih zemljišč (drugi odstavek 71. člena in drugi odstavek 73. člena Ustave). Iz navedenega izhaja dolžnost občine, da na podlagi in v okviru svojih pristojnosti ravna skrbno pri ohranjanju oziroma varovanju površin kmetijskih in gozdnih zemljišč ter pri odločanju o povečanju ali zmanjšanju njihovega obsega.⁵⁵ Ohranjanje kmetijskih in gozdnih zemljišč vpliva na stopnjo prehranske varnosti in je pomembno za ohranjanje varstva naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti.⁵⁶

39. Bistvena prвина izvrševanja izvirne pristojnosti prostorskega načrtovanja lokalne skupnosti je prav uresničevanje ciljev in vizija razvoja posamezne lokalne skupnosti pri uporabi prostora. Glede na navedeno imajo lokalne skupnosti široko polje proste presoje tako pri izbiri sredstev za doseg ciljev kot pri oceni, ali so posledice izbranih sredstev upravičene v javnem interesu za doseg zasledovanega cilja.⁵⁷ Tudi iz sodne prakse ESČP izhaja, da imajo države pri urejanju prostorskega načrtovanja široko polje proste presoje, ki je širše kot v zadevah, ki se nanašajo zgolj na varstvo civilnih pravic.⁵⁸

40. Tudi zakonodajalec je pri urejanju prostorskega načrtovanja poudaril, da zasebni interes ne sme škodovati javnemu (7. člen ZPNačrt).⁵⁹ Ker ima lokalna skupnost široko polje proste presoje pri prostorskem načrtovanju, Ustavno sodišče, ko v okviru svojih pristojnosti odloča o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in zakoni (160. člen Ustave), ne ocenjuje primernosti ureditve⁶⁰ in ne odloča o strokovnih vprašanjih.⁶¹ Ustavno sodišče zato ne more presojati, ali je namenska raba, določena z OPN, najustrežnejša. Prostorsko načrtovanje je proces interdisciplinarnega strokovnega dela, katerega rezultat je izbira najustrežnejše prostorske ureditve. Ocene o primernosti temeljijo na strokovni podlagi – podrobneje obdelanih idejnih rešitvah, ki se vrednotijo s prostorskega, varstvenega, funkcionalnega in ekonomskega vidika. Gre torej za strokovno

vprašanje *par excellence*.⁶² Ustavno sodišče bi lahko o odločitvi lokalne skupnosti o namenski rabi določenega zemljišča dvomilo le v primeru, ko bi bili razlogi za določitev namenske rabe zemljišča brez strokovne podlage ali očitno nerazumni oziroma samovoljni.⁶³ Pri presoji, ali so razlogi občine brez strokovne podlage ali nerazumni oziroma samovoljni, Ustavno sodišče presoja, ali prostorski akti temeljijo na ustreznih strokovnih podlagah, ki jih zahteva zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje, in ali strokovne podlage temeljijo na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivosti prostora ter so pripravljene skladno s strokovnimi metodami prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja.⁶⁴ Poznavanje strokovnih razlogov med drugim omogoča presojo, ali je v konkretnem primeru zadoščeno pravičnemu sorazmerju med koristmi načrtovane spremembe in teži posega v pravico do zasebne lastnine.⁶⁵ Ustavno sodišče pri tem upošteva, ali je občina že v fazi sprejemanja OPN pretehtala, ali načrtovana ureditev ne prizadeva pravičnega ravnesja med javnim in zasebnim interesom, in ali je pri tem ugotovila tudi vse upoštevne okoliščine ter se opredelila do morebitnih navedb lastnikov zemljišč v postopku sprejemanja OPN (glej 21. do 25. točko obrazložitve).

41. Glede na zgoraj navedena izhodišča je Ustavno sodišče pri presoji upoštevalo, da je Odlok prvi prostorski akt, ki ga je sprejela Občina Ankaran. Pred tem je to območje spadalo v okvir Mestne občine Koper. Na prostorsko načrtovanje, s katerim se zagotavljajo racionalna raba prostora, varstvo okolja, varstvo kmetijskih in gozdnih zemljišč, nedvomno vplivajo lastnosti posamezne občine (velikost občine, število prebivalcev, starostna struktura prebivalcev, gostota poselitve, naravne in ustvarjene razmere ipd.). Zato je razumno, da so cilji prostorskega načrtovanja v Občini Ankaran lahko bistveno drugačni, kot so bili v Mestni občini Koper, kar lahko vpliva na določitev namenske rabe. Ohranitev prej določene namenske rabe bi lahko bila v škodo javnemu interesu, ki ga je s sprejetjem Odloka zasledovala Občina Ankaran.

42. Pobudniki so tisti, ki morajo zatrjevati obstoj individualnega in pretiranega bremena pri izvrševanju pravice do zasebne lastnine tako v postopku sprejemanja Odloka kot v postopku za presojo ustavnosti OPN. Pobudnica navaja, da naj bi se s spremembo namenske rabe bistveno zmanjšala vrednost njenega zemljišča in naj bi bila njena lastninska pravica dejansko izvotljena. Opozarja, da zemljišče pobudnice meji na EUP AN-31, v kateri pa je določena namenska raba območje stanovanj. Trdi, da je pravni prednik prenosne družbe leta 1991 obravnavano zemljišče kupil od Mestne občine Koper in pri tem plačal tudi komunalni prispevek za stavbo v velikosti 200 m². Pravna prednica pobudnice (prenosna družba) naj bi tudi že začela postopke pridobivanja gradbenega dovoljenja. V navedenem postopku naj bi pridobila mnenje Občine Ankaran, da je predvidena ureditev skladna s prostorskim aktom. Občina pa naj bi dala tudi soglasje za manjši odmik od parcelne meje. Pobudnica navaja, da gradbenega dovoljenja ni mogla pridoti

⁵² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02, in OdlUS XI, 23), 19. točka obrazložitve.

⁵³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/04, 25. točka obrazložitve.

⁵⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 18. točka obrazložitve.

⁵⁵ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-148/19 z dne 14. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 60/22), 12. točka obrazložitve.

⁵⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/16 z dne 31. 3. 2022 (Uradni list RS, št. 58/22), 39. točka obrazložitve.

⁵⁷ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 27. točka obrazložitve.

⁵⁸ Glej sodbi ESČP v zadevah *Matczynski proti Poljski*, 105. točka obrazložitve, in *Kristiana Ltd. proti Litvi*, 107. točka obrazložitve. Glej tudi W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2017, str. 979.

⁵⁹ Primerjaj s četrtem odstavkom 9. člena ZUreP-3.

⁶⁰ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-203/05 z dne 31. 5. 2006, 6. točka obrazložitve.

⁶¹ Glej S. Nerad v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011*, str. 1420.

⁶² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-393/18 z dne 25. 4. 2019 (Uradni list RS, št. 36/19, in OdlUS XXIV, 4), 24. točka obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Gorraiz Lizarraga in drugi proti Španiji* z dne 27. 4. 2004, 70. točka obrazložitve.

⁶³ Glej sodbo ESČP v zadevi *Terazzi S. r. l. proti Italiji* z dne 17. 10. 2002, 85. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi *Galtieri proti Italiji* z dne 24. 1. 2006.

⁶⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-148/19, 22. točka obrazložitve.

⁶⁵ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-151/15, 26. točka obrazložitve, in št. U-I-185/07 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 31/08, in OdlUS XVII, 10), 8. in 9. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbami Ustavnega sodišča št. U-I-144/17, 23. in 24. točka obrazložitve, št. U-I-77/17, 35. točka obrazložitve, in št. U-I-148/19, 23. točka obrazložitve.

biti, ker Občina Ankaran ni želela podeliti služnosti izgradnje in vzdrževanja električnega, vodovodnega, kanalizacijskega in cestnega priključka.

43. Lastnik zemljišča je dolžan že med postopkom sprejemanja OPN občino seznaniti z vsemi konkretnimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na presojo, ali načrtovana določitev namenske rabe zagotavlja pravično ravnesje med splošnim interesom in interesom posameznika, ki je varovan s pravico do zasebne lastnine.⁶⁶ Zgolj v tem primeru je občini omogočeno, da te okoliščine vključi v oceno, ali je v konkretnem primeru zagotovljeno pravično ravnesje med javnim in njegovim zasebnim interesom. To pa je obenem pogoj, da Ustavno sodišče ob lastnikovem nestrinjanju z oceno občine v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti OPN te njegove očitke upošteva pri presoji skladnosti OPN z vidika 33. člena Ustave.⁶⁷

44. V obravnavanem primeru je prenosna družba, ki je pravna prednica pobudnice, v postopku sprejemanja Odloka zatrjevala le, da je bila že vložena vloga za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pravna prednica pobudnice v postopku sprejemanja Odloka ni zatrjevala, da je za navedeno nepremičnino že plačala komunalni prispevek in da je obravnavano zemljišče kupila od Mestne občine Koper z namenom gradnje. Zato tudi Ustavno sodišče teh navedb pri presoji ne more upoštevati.

45. Ob upoštevanju izhodišč presoje iz 38. do 41. točke obrazložitve na presojo Ustavnega sodišča ne morejo bistveno vplivati navedbe pobudnice, da njeno zemljišče meji na EUP AN-31, v kateri pa je določena namenska raba območje stanovanj, podrobna namenska raba stanovanjske površine. S temi navedbami pobudnica namreč navaja razloge, ki bi lahko bili upoštevani z vidika primernosti namenske rabe, ki jo lokalna skupnost določi za konkretno zemljišče. Ne more pa ta okoliščina sama po sebi vplivati na presojo individualnega ali pretiranega bremena lastnika zemljišča.

46. Pobudnica obstoj pretiranega bremena utemeljuje s trditvami, da naj bi se s spremembo namenske rabe bistveno zmanjšala vrednost njenega zemljišča in naj bi bila njena lastninska pravica dejansko izvozljena. Ustavno sodišče je že 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, pa tudi intenzivno na novo sooblikuje upravičenja, ki izhajajo iz lastninske pravice, varovane v 33. členu Ustave.⁶⁸ Vendar zgolj zmanjšanje vrednosti zemljišča praviloma ne zadostuje za ugotovitev, da bi bilo porušeno pravično ravnesje.⁶⁹ Pobudnica trdi, da naj bi z določitvijo namenske rabe zelene površine – parki njeno zemljišče postalo javno dobro in da je bila njena lastninska pravica izvozljena. 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.⁷⁰ Pobudnici 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.

47. Glede trditve pobudnice, da naj bi pravna prednica pobudnice že v času javne razgrnitve dopolnjenega osnutka OPN Ankaran vložila vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja, pa Ustavno sodišče ugotavlja, da v celoti ne drži. Iz priloženih dokumentov izhaja, da je pravna prednica pobudnice oktobra 2018 vložila vlogo za izdajo projektnih pogojev, v decembru 2019 pa je vložila zahtevo za izdajo mnenja glede skladnosti s prostorskimi akti in vlogo za soglasje za manjši odmik od parcelne meje. Vendar navedene vloge ne pomenijo, da je pravna prednica pobudnice že vložila vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja. Vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja je pravna prednica pobudnice vložila šele 21. 4. 2020. S spletne strani Občine Ankaran izhaja, da je Občina Ankaran začela pripravljati novi OPN leta 2016. V tem letu je sprejela tudi več sklepov, s katerimi je sprejela začasne ukrepe za zavarovanje urejanja prostora.⁷¹ To pomeni, da je pravna prednica pobudnice lahko pričakovala sprejetje novega OPN že od leta 2016. S spletne strani Občine Ankaran izhaja, da je Občina Ankaran že od 17. 6. do 19. 7. 2019 izvedla prvo javno razgrnitev dopolnjenega osnutka Odloka in je 27. 7. 2019 izvedla prvo javno obravnavo dopolnjenega osnutka Odloka. Pravna prednica je bila torej najkasneje v juniju 2019 seznanjena z možnostjo spremembe namenske rabe njenega zemljišča, vendar je šele po objavi dopolnjenega osnutka Odloka, iz katerega je že izhajalo, da se bo na njeni nepremičnini spremenila namenska raba, začela pripravljati dejanja za pridobitev gradbenega dovoljenja. Glede na to okoliščina, da je pravna prednica pobudnice v aprilu 2020 vložila nepopolno vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja, ne more bistveno vplivati na oceno teže posega v pravico do zasebne lastnine.

48. Ustavno sodišče mora pri presoji pravičnega ravnesja med splošnim (javnim) interesom in pravico posameznika do mirnega uživanja premoženja upoštevati, da Ustava posameznikom ne zagotavlja pravice do ohranitve obstoječe namenske rabe njihovih zemljišč. Spremenljivost namenske rabe zemljišča je vgrajena v sam koncept socialne vezanosti lastnine na zemljiščih in je nujen pogoj za udejanjanje ustavnopravno varovanega smotrnega izkoriščanja zemljišč in načela prevlade javnega interesa v postopku prostorskega načrtovanja.⁷² Pobudnica je pobudi priložila pogodbo o premoženjskih pravicah in obveznostih pri pridobitvi pravice uporabe stavbnega zemljišča pri gradnji stanovanjsko-poslovnega objekta, ki sta jo 20. 12. 1991 sklenila Stanovanjska zadruga Koper in član zadruge Esad Kajtazović, iz katere izhaja, da je član zadruge pridobil pravico do uporabe obravnavanega zemljišča. Iz zgodovinskega izpiska iz zemljiške knjige izhaja, da je Esad Kajtazović na podlagi 2. člena Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list RS, št. 44/97 in 59/01 – ZLNDL) postal lastnik obravnavanega zemljišča 28. 9. 2005. Iz Akta o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo INTERKOP 2013, d. o. o., z dne 3. 9. 2014 izhaja, da bil Esad Kajtazović edini

⁶⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-217/22 z dne 12. 12. 2024 (Uradni list RS, št. 3/25), 54. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbo št. U-I-139/15, 29. točka obrazložitve.

⁶⁷ Če pa lokalna skupnost v postopku sprejemanja OPN ni pripravila ustreznih strokovnih podlag za določitev namenske rabe in zato niti ni bilo mogoče ugotoviti vseh poštevnih okoliščin, ki so omogočale skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa v skladu s 7. členom ZPNačrt, pa okoliščina, da pobudnik v postopku javnih razgrnitev ni podal pripomb, ne more vplivati na obseg presoje Ustavnega sodišča. Občina je bila namreč dolžna v vsakem primeru določitev namenske rabe pretehtati z vidika zasebnega interesa in tudi v tej luči pridobiti ustrezne strokovne podlage ter jih upoštevati pri presoji rešitev prostorskega akta v tem delu (glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-77/1744, 42. in 43. točka obrazložitve, in št. U-I-144/17, 30. točka obrazložitve).

⁶⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/15, 21. točka obrazložitve.

⁶⁹ Glej odločitev ESČP v zadevi *Galtieri proti Italiji*.

⁷⁰ Prvi odstavek 260. člena ZURP-3 določa, da se status grajenega javnega dobra lokalnega pomena pridobi z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa občinskega sveta po uradni dolžnosti izda občinska uprava. Iz tretjega odstavka 259. člena ZURP-3 izhaja, da je splošna raba javnih površin v zasebni lasti dopustna po pravilih, ki jih določi njihov lastnik ali o katerih se občina ali država z lastnikom dogovori v skladu s pravili civilnega prava.

⁷¹ Vsi sklepi so bili objavljeni v Uradnem listu RS, št. 47/16.

⁷² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 21. točka obrazložitve.

družbenik prenosne družbe in da je bil del osnovnega kapitala družbe zagotovljen tudi z vložitvijo stvarnih vložkov, med drugim tudi obravnavane nepremičnine. Prenosna družba, ki je pravna prednica pobudnice, je postala lastnica obravnavanega zemljišča 3. 9. 2014. Iz navedenega izhaja, da so pravni predniki pobudnice, na ravnanja katerih se v pobudi sklicuje sama pobudnica, ko utemeljuje obstoj pretiranega bremena, pridobili možnost gradnje na obravnavani nepremičnini že leta 1991. Vendar je pravna prednica pobudnice šele konec leta 2019 začela izvajati prve korake, ki kažejo na nameravano gradnjo. Pasivnost lastnikov zemljišč je treba upoštevati pri presoji pravičnega ravnavesja. Lastnik zazidljivega zemljišča, ki pred vložitvijo vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja pusti preteči dolgo časovno obdobje, s tem kaže pomanjkanje zanimanja za gradnjo. Lastnik zemljišča namreč s svojo pasivnostjo tvega, da se lahko v vmesnem času namenska raba zemljišča spremeni.⁷³

49. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da opredelitev namenske rabe nepremičnine v prostorskem aktu pomeni upravičeno pričakovanje lastnika zemljišča, da bo lahko upravičenja, ki izhajajo iz določene namenske rabe zemljišča, tudi uresničil.⁷⁴ V tem okviru ni nepomembno, kdaj je pobudnica postala lastnica zemljišča s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra. Iz te obrazložitve že izhaja, da je pobudnica postala lastnica zgoraj navedenega zemljišča v postopku oddelitve s prevzemom 2. 4. 2021 po samem zakonu z vpisom delitve v sodni register.⁷⁵ Iz 7. člena pogodbe o delitvi in prevzemu izhaja, da je bil kot dan obračuna delitve določen 31. 12. 2020. Namenska raba navedenega zemljišča je bila spremenjena s trenutkom veljavnosti Odloka. Odlok je začel veljati 11. 11. 2020 (183. člen Odloka). To pomeni, da sta tako dan obračuna delitve kot dan prehoda lastninske pravice s prenosne družbe na prevzemno družbo nastopila po spremembi namenske rabe z izpodbijanim Odlokom. Prenosna družba lahko s oddelitvijo s prevzemom prenese na prevzemno družbo samo tisto vsebino lastninske pravice, ki jo je imela v trenutku prenosa lastninske pravice. Ker je bilo zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, v trenutku, ko je pobudnica pridobila lastninsko pravico na njem, že nezazidljivo zemljišče, se je pobudnica, čeprav je z oddelitvijo s prevzemom postala univerzalna pravna naslednica pravne prednice glede tega zemljišča, morala zavedati tveganja, da upravičen, ki sicer izhajajo iz lastninske pravice na zazidljivih zemljiščih, ne bo mogla uresničiti.⁷⁶

50. Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih dejavnikov Ustavno sodišče ugotavlja, da je bilo vzpostavljeno pravično ravnavesje med splošnim (javnim) interesom in pravico pobudnice do zasebne lastnine. Zato Odlok v delu, ki se nanaša na

zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, ni v neskladju s pravico iz 33. člena Ustave.

B. – V.

51. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da Odlok v delu, ki se nanaša na zemljišče s parcelno številko 1367/26, k. o. Oltra, ni v neskladju z Ustavo in zakonom (1. točka izreka).

52. Pobudnica zahteva povrnitev stroškov, ki so ji nastali v postopku pred Ustavnim sodiščem. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ker niso podani razlogi za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka tega sklepa.

C.

53. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: podpredsednica dr. Neža Kogovšek Šalamon ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Svetlič. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo soglasno. Sodnika Accetto in Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
podpredsednica

DRUGI DRŽAVNI ORGANI IN ORGANIZACIJE

429. Poročilo o gibanju plač za december 2024

Na podlagi prvega odstavka 19. člena Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01) Statistični urad Republike Slovenije objavlja

POROČILO o gibanju plač za december 2024

Povprečna mesečna bruto plača na zaposleno osebo v Sloveniji za december 2024 je znašala 2.803,97 EUR in je bila za 11,3 % višja kot za november 2024.

Povprečna mesečna neto plača na zaposleno osebo v Sloveniji za december 2024 je znašala 1.825,75 EUR in je bila za 13,3 % višja kot za november 2024.

Povprečna mesečna bruto plača za obdobje januar–december 2024 je znašala 2.394,92 EUR in je bila za 6,2 % višja kot za obdobje januar–december 2023.

Povprečna mesečna neto plača za obdobje januar–december 2024 je znašala 1.526,02 EUR in je bila za 3,8 % višja kot za obdobje januar–december 2023.

Povprečna mesečna bruto plača za obdobje oktober–december 2024 je znašala 2.569,95 EUR.

Št. 9616-151/2025/4
Ljubljana, dne 24. februarja 2025
EVA 2025-1522-0001

Mag. Apolonija Oblak Flander
generalna direktorica
Statističnega urada Republike Slovenije

⁷³ Glej odločitev ESČP v zadevi *Galtieri proti Italiji* z dne 24. 1. 2006.

⁷⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 20. točka obrazložitve, in št. U-I-139/15, 25. točka obrazložitve.

⁷⁵ V primeru materialnih statusnih preoblikovanj v premoženjski strukturi družbe (aktivni), kamor sodi tudi oddelitev s prevzemom, je značilno razpolaganje s premoženjem družbe, ki se je v obravnavanem primeru delila tako, da je del premoženja prenosne družbe prevzela druga družba (prevzemna družba). Institut univerzalnega pravnega nasledstva, ki glede tistega dela premoženja, ki ga je prevzemna družba prevzela od prenosne družbe, prenosno družbo in prevzemno družbo obravnava kot isto osebo, ne pomeni, da gre za pravno ali dejansko za isti subjekt. Prevzemna družba je samostojna pravna oseba z lastno subjektiviteto in ločena od pravne osebnosti svojega prednika. Z vidika in položaja tretjih oseb, ki so s prenosno družbo na kakršenkoli način sodelovale oziroma vstopale v različne interakcije z njo, je prevzemna družba popolnoma drug subjekt (glej sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cpg 405/2020 z dne 3. 2. 2021; primerjaj tudi s sodbo Vrhovnega sodišča št. III Ips 32/2021 z dne 14. 12. 2021).

⁷⁶ Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Matczyński proti Poljski*, 109. točka obrazložitve.