

*Novinarska konferenca Varuha človekovih pravic RS
Ljubljana, 2.12.2013*

Ali pri svojem odločanju sodišče lahko uporabi in upošteva odlok, ki ni skladen z Ustavo RS oziroma zakonom?

Pobudnik je izpostavil očitane mu prekrške zaradi kršitve določil Zakona o cestah in Zakona o pravilih cestnega prometa, ki naj bi jih (med drugim) storil s tem, ko je na javni poti izvajal določena dela in aktivnosti, ki bi lahko škodovala cesti ali ogrožala, ovirala ali zmanjševala varnost prometa na njej, in da ne upošteva ukazov oziroma odredb pooblaščenega urada osebe glede odstranitve postavljenih ovir. Ob tem nas je seznanil tudi z vložnima zahtevama za sodno varstvo zoper odločbo Policijske postaje Dolenjske Toplice št. 555006886137-7 z dne 9. 8. 2013 in št. 555006884789 z dne 9. 8. 2013, kjer med drugim opozarja, da je občinski odlok, ki ureja potek javne poti po zemljišču v njegovi lasti, nezakonit in neustaven. Obrnil se je tudi na Ustavno sodišče RS, kjer je njegova vloga vpisana v Up vpisnik pod opravilno številko Up-714/13. Kasneje je pobudnik svojo vlogo na Ustavnem sodišču RS dopolnil s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti občinskega odloka. Okrajno sodišče v Novem mestu pa je njegove zahteve za sodno varstvo zavrnilo kot neutemeljene. Iz obrazložitve (ene) tozadevne sodbe Okrajnega sodišča v Novem mestu opr. št. ZSV-63/2013 z dne 9. 5. 2013 v tej zvezi izhaja celo očitek, da pobudnik v zahtevi za sodno varstvo ni navedel ničesar o svojih ravnanjih za ureditev razmerij z občino pred in po uveljavitvi odloka. Sodišče je v tem primeru sojenje zaključilo z ugotovitvijo, da ga obdolženec z zahtevo za sodno varstvo ni prepričal, da je bilo dejansko stanje kršitve nepopolno in nepravilno ugotovljeno in da so bile v hitrem postopku podane kršitve materialnih določb ZP-1 oziroma predpisa, ki določa prekršek in je zato izpodbijano odločbo o prekršku potrdilo, saj pri tem tudi ni našlo nepravilnosti, na katere mora paziti po uradni dolžnosti v skladu s 62. a členom ZP-1.

Ugotovili smo, da del kategorizirane javne poti poteka po zasebnem zemljišču v lasti pobudnika. Slednje je pravno nedopustno, saj občina pred kategorizacijo izpostavljenih javnih poti s pobudnikom očitno ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča v njegovi lasti, po katerem poteka javna pot oziroma izvedla postopek razlastitve. Če so zemljišča, po katerih naj bi potekala javna cesta, ki jo občina namerava kategorizirati, v zasebni lasti, mora namreč občina takšna zemljišča pred kategorizacijo pridobiti s pravnim poslom oziroma v postopku razlastitve. Ustavno sodišče RS je zato že v številnih zadevah, v katerih so bili izpodbijani občinski odloki o kategorizaciji javnih cest, sprejelo vsebinsko enake odločitve in ponovilo stališče, da so takšni predpisi v neskladju z Ustavo, če občina z lastnikom ni

sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišč oziroma lastnika ni razlastila (npr. odločba št. U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, Uradni list RS, št. 16/13). Opozarja, da Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. S tem členom Ustava zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Ustava v 69. členu sicer zahteva, naj zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko opravi v postopku, v katerem se za konkretni primer ugotovi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev, in v katerem sta zagotovljeni tudi sodno varstvo ter nadomestilo v naravi ali odškodnina. Pojem in status javnih cest pa ureja 3. člen Zakona o cestah (ZCes-1). Javne ceste so tako prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsakdo prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo ceste, in pravili cestnega prometa. V prvem odstavku 39. člena ZCes-1 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Po drugem odstavku 39. člena ZCes-1 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske pa v lasti občin. Enake določbe je imel tudi Zakon o javnih cestah. Občina zato določeno cesto kategorizira, če je za takšno kategorizacijo izkazana javna korist in če cesta ustreza merilom za kategorizacijo javnih cest. Če so zemljišča, po katerih naj bi potekala javna cesta, ki jo občina namerava kategorizirati, v zasebni lasti, mora občina takšna zemljišča pred kategorizacijo pridobiti s pravnim poslom oziroma v postopku razlastitve.

Ob tem lahko opozorimo tudi na odločbo Ustavnega sodišča RS številka U-I-289/12 z dne 24. 1. 2013, kjer Ustavno sodišče RS smiselno obrazloži, zakaj je moralo prav zaradi neaktivnosti občin, da same odpravijo protiustavne predpise o kategorizaciji javnih cest, kljub jasnim ustavnopravnim stališčem, v letu 2011 spremeniti način odločanja iz ugotovitvenih odločb ter določitve načina izvršitve preko razveljavitev z odložnim rokom enega leta, nato šestih mesecev, v razveljavitve brez odložnega roka.

Glede na navedeno je po naši presoji Odlok v delu, kjer na zemljišču pobudnika kategorizira javno pot, v neskladju z Ustavo RS, saj nedopustno posega v njegovo lastninsko pravico. Občini Straža smo v obravnavani zadevi tako predlagali, da takoj vzpostavi zakonito in ustavno stanje, odpravi nastale posledice in pobudniku povrne vso škodo, ki mu je v zvezi s protiustavnim stanjem nastala.

Zakon o varuhu človekovih pravic v 24. členu določa, da Varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti. Izven navedene določbe zakona je intervencija Varuha mogoča le v vlogi amicus curiae po 25. členu istega zakona, po katerem lahko Varuh vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto in stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

Tudi Ustavno sodišče RS samo poudarja, da ni edino poklicano za varovanje Ustave ter z njo zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V skladu s 125. členom Ustave so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni, vendar vezani na Ustavo in zakon. Pri odločanju morajo zato ves čas imeti pred očmi določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščin, ker se te po prvem odstavku 15. člena Ustave uresničujejo neposredno na podlagi Ustave. Ustavno sodišče je tako zadnje sodišče v državi, ki razlaga vsebino posameznih določb Ustave. Njegove odločbe so obvezne (tretji odstavek 1. člena ZUstS). Sodišča morajo zato v konkretnih postopkih pri razlagi zakonov, na podlagi katerih odločajo, ves čas upoštevati tudi stališča iz odločb Ustavnega sodišča, zlasti tista, ki so sprejeta v zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin (tako npr. iz odločbe Ustavnega sodišča UP-965/11-11).

V vlogi *amicus curiae* smo zato Okrajno sodišče v Novem mestu, ki je pristojno za odločanje o vloženi zahtevi za sodno varstvo opozorili, da po naši presoji navedbe pobudnika o neskladnosti odloka z Ustavo ne smejo biti prezrte pri sodnem odločanju, upoštevajoč pri tem vezanost sodnega odločanja le na Ustavo in zakon (125. člen Ustave in 3. člen Zakona o sodiščih) oziroma možnost uporabe *exceptio illegalis*. Upoštevajoč tudi 22. člen Ustave, ki zahteva obrazloženo sodno odločbo, je sodišče v zadevi pobudnika, v primeru vložene zahteve za varstvo zakonitosti, zato po naši presoji zavezano opraviti skrbno presojo vseh navedb pobudnika o neskladnosti odloka in ugotoviti, ali je pot, na kateri naj bi pobudnik storil prekrške, sploh mogoče šteti za javno pot oziroma ali lahko pri svojem odločanju sodišče sploh uporabi in upošteva odlok, ki ni skladen z Ustavo oziroma zakonom. Okrajnemu sodišču v Novem mestu smo predlagali, da obravnava to naše mnenje pri svojih nadaljnjih odločitvah v tem primeru, zlasti pa, da zagotovi spoštovanje že sprejetih stališč Ustavnega sodišča v izpostavljeni problematiki.

Naše posredovanje je bilo uspešno. Predsednica sodišča nas je obvestila, da je z našimi ugotovitvami, stališči in priporočili seznanila vodjo kazensko prekrškovnega oddelka. Ta sodnica je na oddelčnem sestanku z vsebino našega priporočila seznanila vse sodnice tega oddelka, ki po letnem razporedu dela sodišča rešujejo prekrškovne zadeve. Na njen predlog je informacijo posredovala tudi drugim sodnicam novomeškega okrožja, ki rešujejo tovrstne zadeve s priporočilom, da jih upoštevajo pri svojem delu. Kasneje nas je tudi pobudnik seznanil, da je uspel z zahtevo za sodno varstvo v eni izmed zadev, kjer se mu očita storitev prekrška. Sodišče je ugotovilo, da poti, ki naj bi štela po odloku za javno pot, ni mogoče šteti za površino, za katero bi veljala pravila, ki jih določa Zakon o javnih cestah, ampak gre za površino, ki je izključno v zasebni lasti in je razpolaganje s to površino prepuščeno le njenemu zemljiškopravnemu lastniku, ki pa na svojem zemljišču ni mogel storiti očitnega prekrška, ko je ustavil naloženo tovorno vozilo, ki je hotelo zapeljati čez njegovo zemljišče in se na ukaz policistov ni hotel umakniti, saj je kot sam pove, stal na svojem zemljišču, ki je njegova last in razpolaganje s to površino in je dovolitev prehoda izključno prepuščeno njemu kot zemljiškopravnemu lastniku (sodba Okrajnega sodišča v Novem mestu, opr. št. ZSV 169/2013 z dne 29. 10. 2013).