

I. Postopek upravnega organa in sodišča

Inšpekcijski postopek pri prvostopenjskem organu se je pričel po tem, ko mu je Policijska postaja Ljubljana Bežigrad dne 24. 4. 2015 v reševanje odstopila prijave, ki jih je prejela od več kot 70 uporabnikov občinskih cest v naselju BS 3.

Prvostopenjski organ je potem v zapisniku št. 061-581/2015-17 z dne 28. 5. 2015 sklenil, da se inšpekcijski postopek zaključi po 28. členu ZIN. Nato je nekaterim prijaviteljem dne 29. 5. 2015 sporočil, da v tej zadevi ne bo inšpekcijsko ukrepal. Zato so tožniki skladno s prvim odstavkom 229. člena ZUP na prvostopenjski organ dne 12. 6. 2015 vložili pritožbo na ustavitev postopka, skupaj z vlogo, da se jim prizna pravica udeležiti se inšpekcijskega postopka kot stranski udeleženci. Zahtevo za vstop v postopek so utemeljili z varstvom svojih pravnih koristi, oprtih na več členov Ustave Republike Slovenije, ker se jim je zaradi protipravnih dejanj SPL d.d. (v nadaljevanju: kršitelj) bistveno in protipravno spremenilo bivalno okolje. Navedene štiri ceste predstavljajo edine dovozne poti do skupnih parkirišč v naselju BS 3, ta parkirišča pa so v solasti tožnikov. Tožnikom je kot etažnim lastnikom v naselju BS 3 ovirana pravica uživanja njihovih nepremičnin in so jim kršene ustavno varovane človekove pravice, saj kršitelj s temi občinskimi cestami in video nadzorom upravlja v celoti protipravno in na način, da ni omogočena anonimna in splošna raba javnega dobra.

Prvostopenjski organ je o vlogi tožnikov za udeležbo v inšpekcijskem postopku izdal dne 19. 6. 2015 sklep št. 061-581/2015-28, s katerim je vlogo zavrnil. Drugostopenjski organ je po pritožbi z odločbo št. 4780-414/2015-3 z dne 31. 7. 2015 sklep prvostopenjskega organa odpravil in zadevo vrnil v ponovno odločanje. Prvostopenjski organ je z novim sklepom št. 061-581/2015-43 z dne 23. 9. 2015 vlogo tožnikov zavrgel. Drugostopenjski organ je z odločbo št. 061-581/2015-53 z dne 8. 12. 2015 pritožbo tožnikov zavrnil. O sklepu prvostopenjskega organa je nato odločilo Upravno sodišče, ki je s sodbo št. I U 1786/2015-21 z dne 27. 9. 2016 sklep odpravilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponoven postopek. Prvostopenjski organ je s sklepom št. 061-581/2015-64 z dne 19. 10. 2016 (napadeni akt, v nadaljevanju: sklep) vlogo tožnikov zavrgel, drugostopenjski organ pa je z odločbo št. 061-581/2015-71 z dne 23. 12. 2016 tudi novo pritožbo tožnikov zavrnil.

Prvostopenjski organ ni sledil napoltom sodišča iz sodbe I U 1786/2015-21 z dne 27. 9. 2016, da mora v upravnem postopku presoditi zatrjevane pravne koristi vlagateljev po prvem odstavku 229. člena ZUP, saj je bila pritožba na ustavitev postopka podana znotraj pritožbenega roka za stranke (12. in 13. točka obrazložitve). Prvostopenjski organ pa je pritožbo tožnikov na podlagi drugega odstavka 240. člena ZUP zavrgel iz razloga, da so jo poslale neupravičene osebe, ne da bi najprej presodil o njihovih zatrjevanih pravnih koristih.

Tožniki v zakonsko določenem roku vlagajo na podlagi prvega odstavka 28. člena ZUS-1 **tožbo za spremembo sklepa prvostopenjskega organa v sporu polne jurisdikcije**, ker so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1:

1. zgolj odprava sklepa bi tožnikom prizadejala težko popravljivo škodo, saj jim je zaradi dejanj kršitelja vsakodnevno protizakonito ovirana raba cest, ki jih tožniki uporabljajo za uživanje svojih nepremičnin, zaradi protipravnosti kršiteljevih dejanj pa so jim kršene človekove pravice, varovane z 32., 33., 35. in 38. členom ustave;
2. prvostopenjski organ je izdal sklep, ki je v nasprotju z napoltom sodišča v 12. točki obrazložitve sodbe št. I U 1786/2015-21 z dne 27. 9. 2016, saj ni presodil in odločil o zatrjevanih pravnih koristih tožnikov in njihovi vlogi za priznanje položaja stranskih udeležencev, te nepravilnosti pa tudi drugostopenjski organ ni popravil.

Tožniki nadalje predlagajo, da sodišče skladno z drugim odstavkom 20. člena ZUS-1 izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravilni odločitvi, strankam v postopku pa dovoli navajati nova dejstva in dokaze, ki so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka do izdaje sklepa dne 19. 10. 2016 in jih tožniki upravičeno niso mogli predložiti oziroma navesti, pri čemer pa so bili skoraj vsi ti dokazi toženi stranki znani prej kot pa tožnikom. Tožniki do več dokazov, nastalih pred izdajo prvega sklepa prvostopenjskega organa št. 061-581/2015-28 dne 19. 6. 2015, še niso imeli dostopa, po tem datumu pa je prvostopenjski organ v postopku ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 67. člena ZUP in tožnikom ni dal možnosti odpraviti morebitnih pomanjkljivosti vloge do izdaje sklepov o zavržbi dne 23. 9. 2015 in do 19. 10. 2016. Teh kršitev postopka tudi drugostopenjski organ ni popravil.

Tožniki v nadaljevanju tožbe podajajo vsa dejstva in dokaze skladno z drugim odstavkom 30. člena ZUS-1.

Dokazi:

- Sklep Inšpektorata MU MOL št. 061-581/2015-64 z dne 19. 10. 2016 (napadeni akt), priložen
- Odločba Župana MOL št. 061-581/2015-71 z dne 23. 12. 2016, priložen

Tožniki naslovnemu sodišču predlagajo, da tožbi v sporu polne jurisdikcije ugoti tako, da **sprejme naslednje sklepe**:

1. Ugotovi se, da je upravljanje SPL d.d. z občinskimi cestami v naselju BS 3 protizakonito. (predhodno vprašanje)
2. Odpravi se sklep prvostopenjskega organa št. 061-581/2015-64 z dne 19. 10. 2016.
3. Tožnikom se prizna položaj stranskih udeležencev v inšpekcijskem postopku.
4. Inšpekcijski postopek Inšpektorata MU MOL se obnovi.

Tožniki v nadaljevanju tožbe utemeljijo, zakaj je potrebno sklep prvostopenjskega odpraviti, obravnavati predhodno vprašanje in tožnikom priznati položaj stranskih udeležencev.

II. Vloga za priznanje položaja stranskih udeležencev

Tožniki želijo v nepravnomočno zaključen inšpekcijski postopek vstopiti na podlagi prvega odstavka 229. člena ZUP, zaradi varstva svojih pravnih koristi. Neukrepanje inšpektorja v konkretnem primeru je v nasprotju tako z javnim interesom kakor tudi s pravnim interesom tožnikov. Tožniki ob tem zatrjujejo, da njihov pravni interes ni v nasprotju z javnim interesom. Skladno s teorijo (Bojan Bugarič et al.: Komentar zakonov s področja uprave; Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004; str. 914–916), upravnosodno prakso (sodba Upravnega sodišča št. U 1404/2003 z dne 17. 1. 2005) in ustavnosodno prakso (odločba Ustavnega sodišča št. Up-2411/06-12 z dne 22. 5. 2008) lahko stranski udeleženec v inšpekcijski postopek vstopi s pritožbo zoper molk inšpektorja ali zoper obvestilo, da inšpektor ne bo ukrepal, če v pritožbi izkaže, katera njegova zakonska pravica mu je s tem prizadeta. V nasprotnem primeru bi bila tožnikom z neaktivnostjo inšpekcijskega organa odvzeta pravna korist, ki jo ščitita 43. člen ZUP in 22. člen ustave (pravica do sodelovanja v postopkih). ZUP opredeljuje kot temelj pravne koristi katerikoli predpis (sodba Upravnega sodišča št. I U 2021/2011 z dne 7. 3. 2012), kar vključuje človekove pravice in temeljne svoboščine, ki se skladno s 15. členom Ustave Republike Slovenije uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

Tožniki svoj pravni interes utemeljujejo neposredno na človekovih pravicah, ki so varovane z 32. (svoboda gibanja), 33. (pravica do zasebne lastnine), 35. (pravica zasebnosti) in 38. členom (varstvo osebnih podatkov) Ustave Republike Slovenije. Protizakonito upravljanje z občinskimi cestami v naselju BS 3, ki ima za posledico oviranje ali onemogočanje splošne rabe v nasprotju s prvim odstavkom 3. člena Zakona o cestah v povezavi z 19. členom Stvarnopravnega zakonika, ima za posledico posege, zaradi katerih se je bistveno in protipravno spremenilo bivalno okolje tožnikov.

Ti posegi, ki so podrobneje opisani v nadaljevanju spodaj, imajo neposreden vpliv na izvrševanje navedenih ustavno varovanih človekovih pravic tožnikov, s tem pa je tudi pravni interes tožnikov utemeljen.

V cestnem prometu na občinskih cestah v naselju BS 3 tožniki ne morejo uresničevati svobode gibanja anonimno, torej brez predhodne prijave oziroma identifikacije na vhodu oziroma izhodu iz naselja, ker jim to na podlagi protizakonite pogodbe preprečuje podjetje SPL d.d. (in tožnike protizakonito izsiljuje, da bi to pogodbo podpisali), za kar pa nima podlage v predpisu (glej Komentar Ustave Republike Slovenije, France Arhar et al., 2010, str. 337). Na vhodu in izhodu vsake od štirih občinskih cest v naselju, ki so slepe ulice in je dostop z avtomobilom v vsako ulico posebej možen samo z ene strani, to je z Vojkove ceste, so postavljene zapornice in video nadzorni sistem, s katerim upravlja podjetje SPL d.d. Zapornice so skupaj z video kamerami nad njimi skladno s 63. točko prvega odstavka 2. člena ZCes-1 v povezavi s prvim odstavkom 8. člena ZCes-1 sestavni del cest; torej glede »upravljanja s sistemom zapornic v BS 3« dejansko govorimo o upravljanju s štirimi občinskimi cestami oziroma z javnim dobrim. Prehod skozi sistem zapornic (vstop ali izstop) je v vsaki od štirih ulic možen samo po opravljenem postopku identifikacije (z magnetno kartico ali preko domofonske odobritve), in sicer pod pogoji in nadzorom SPL d.d., ki upravlja tudi z video nadzornim sistemom (preko video povezave se lahko preveri vsakega uporabnika občinske ceste). Opisani način uporabe sistema zapornic je razviden iz *Predloga pogodbe SPL d.d.* (točka II.B), *Pogojev in pravil SPL d.d.* (razdelek 6), *Izjave o strinjanju s pogodbo in pravili SPL d.d.* in iz fotografije obvestilne table SPL d.d. Vsi navedeni dokumenti so priloženi med dokazi.

Navedene štiri občinske ceste, ki so v naravi slepe ulice in je vstop z avtomobilom v vsako posebej možen samo z Vojkove ceste, predstavljajo edine dovozne poti do skupnih parkirišč v naselju BS 3, ta parkirišča pa so v solasti tožnikov. Tožnikom je kot etažnim lastnikom v naselju BS 3 ovirana ustavno varovana pravica uživanja njihovih nepremičnin (33. člen ustave), saj jim podjetje SPL d.d. protizakonito preprečuje anonimno rabo teh cest in jih pod grožnjo, da jim popolnoma prepreči dostop do skupnih parkirišč v njihovi solasti, izsiljuje za podpis protizakonite pogodbe in soglasja za obdelavo njihovih osebnih podatkov (dokazi: Predlog pogodbe SPL d.d., Pogoji in pravila SPL d.d., fotografija obvestila z navodili SPL d.d., Izjava o podpisu pogodbe SPL d.d., obvestilo SPL d.d. z dne 4. 3. 2015). Vsi tožniki so etažni lastniki stanovanj v naselju BS 3 (dokaz: zemljiškoknjižni izpiski o lastninskih pravicah

tožnikov) in s tem tudi solastniki skupnih pripadajočih zemljišč, ki v naravi predstavljajo skupna parkirišča v naselju BS 3 in do katerih je edini možen dostop z avtomobilom samo skozi sistem zapornic, postavljen na začetku vsake občinske ceste (in ne na vhodu na posamezno parkirišče). S sistemom zapornic protizakonito upravlja podjetje SPL d.d. Dokončna ugotovitev glede skupnih pripadajočih zemljišč je sicer še predmet nepravdnega postopka po ZVEtL, vendar tožena stranka glede vloženega predloga načeloma ne nasprotuje dejstvu o lastnini zasebnih parkirišč, ampak v odgovoru na predlog pritrjuje predlagateljem predloga, da je treba v nepravdnem postopku okoliščine ugotavljati enotno za celotno naselje in pri tem paziti, da se za javno dobro, vključno s štirimi občinskimi cestami, ugotovi last občine (dokaz: predlog za vpis skupnih pripadajočih zemljišč po ZVEtL z dne 23. 7. 2015 in odgovor MOL).

Tožnikom je kršena tudi pravica zasebnosti, saj se podatki o vseh vstopih in izstopih iz naselja, opravljenih z vozili na štirih občinskih cestah, elektronsko shranjujejo v bazo podatkov, to bazo podatkov pa na podlagi protizakonite pogodbe in protizakonito vsiljenega pravilnika o uporabi javnih cest s strani podjetja SPL d.d. protipravno pregledujejo in analizirajo različni posamezniki, med drugimi tudi člani takoimenovanega »Koordinacijskega odbora BS3« (KO BS3). Točka IV predloga protizakonite pogodbe SPL d.d. na primer določa, da upravnik (SPL d.d.) posreduje osebne podatke uporabnikov sistema tudi članom »KO BS3« ali nadzornega odbora objekta, kjer ima upravičenec prijavljeno stalno bivališče ali je lastnik etažne lastnine, in sicer za reševanje situacij, ki jih *Pogoji in pravila SPL d.d.* glede upravičenosti do kartic ne zajemajo. V praksi pa podjetje SPL d.d. analizo teh podatkov izkorišča za grožnjo, da protipravno oziroma samovoljno blokira magnetne kartice, ki jih je izdal OGDZ za namen delovanja zapornic v letih 2011–2012 in 2013 (dokaz: obvestilo SPL d.d. z dne 4. 3. 2015, odstavek v krepkem tisku). Podjetje SPL d.d. z obdelavo osebnih podatkov izvaja tudi protipravno zasledovanje in opazovanje uporabnikov javnega dobra preko video nadzornega sistema (dokaz: fotografija obvestilne table z navodili) – *»Neupoštevanje pravil se kaznuje se kaznuje skladno s pravili sistema BS3.«* – kar vse so posegi, ki zaradi protipravnosti pomenijo kršitev ustavno varovane pravice zasebnosti (glej Komentar Ustave Republike Slovenije, France Arhar et al., 2010, str. 381-382).

Podjetje SPL d.d. osebne podatke tožnikov pri prehodu skozi sistem zapornic in preko video nadzora obdeluje brez podlage v predpisu in brez njihovega privoljenja, saj mu niso podali soglasja za obdelavo njihovih osebnih podatkov. Ravno nasprotno, nekateri tožniki so od kršitelja na podlagi 32. člena ZVOP-1 izrecno zahtevali, da preneha obdelovati njihove osebne podatke, saj za to početje nima pravne podlage (dokaz: zahteva podjetju SPL d.d. z dne 19. 8. 2015). Kršitelj bi moral zaradi te zahteve prenehati z video snemanjem že od 20. 8. 2015 naprej, ko je se na zahtevo posameznikov pri Informacijskem pooblaščenca pričel uradni postopek. Neposredno prepoved nadaljnje obdelave osebnih podatkov kršitelju v tem postopku nalaga peti odstavek 32. člena ZVOP-1. Naslednja prepoved video snemanja je bila kršitelju naložena s sklepom Upravnega sodišča o začasni odredbi št. I U 1538/2015-9 z dne 12. 11. 2015, po pravnomočnosti sodbe Upravnega sodišča št. I U 1538/2015-32 z dne 7. 7. 2016 pa mu prepoved od tega dne naprej spet neposredno nalaga peti odstavek 32. člena ZVOP-1. Pravni interes iz tega naslova je torej očit.

V razsodbi U-I-238/99 (9.12.1999) je Ustavno sodišče med drugim zapisalo (točka 15): *»Posebno mesto med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami imajo določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebne pravice, njegovo zasebnost in varnost (34. do 38. člen Ustave) in ki prepovedujejo vsem na prvem mestu državi, pa tudi posameznikom poseganje v našete pravice. V skladu z načelom, da je na tem področju prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po Ustavi prepovedan vsak poseg v našete pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih (odločba št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997, Uradni list RS, št. 5/98 in OdlUS VI, 158).«*

Glede na to, da pomeni početje podjetja SPL d.d. očitno in zelo konkretno kršenje Zakona o cestah in Odloka o občinskih cestah v Mestni občini Ljubljana, saj SPL d.d. kot zasebno podjetje nima pravne podlage za vsiljevanje obligacijskega odnosa, s katerim bi uporabnikom javnih cest določalo omejitve pri uporabi javnega dobra, to je omejitve rabe javnih cest. Izhajajoč iz stališča iz zgoraj citirane odločbe Upravnega sodišča ima opisano protipravno stanje za posledico, da so protipravni tudi posegi podjetja SPL d.d. v navedene ustavno varovane človekove pravice.

Dokazi:

- Predlog pogodbe med SPL d.d. in etažnimi lastniki z dne 15. 5. 2014, priložen
- Pogoji in pravila SPL d.d., priloženi
- Fotografija obvestilne table SPL d.d., priložena
- Izjava o strinjanju s pogodbo in pravili SPL d.d., priložena
- Obvestilo SPL d.d. z dne 4. 3. 2015, priloženo
- Zahteva tožnikov podjetju SPL d.d. z dne 19. 8. 2016, priložena
- Zemljiškoknjžni izpiski o lastninskih pravicah tožnikov (5 x), priloženi
- Predlog za vpis skupnih pripadajočih zemljišč z dne 23. 7. 2015, skupaj z odgovorom MOL, priložen

III. Predhodno vprašanje

Vsi zgoraj opisani posegi v izvrševanje ustavno varovanih človekovih pravic tožnikov so protiustavni že zato, ker izhajajo iz protizakonitega stanja, to je iz protizakonitega oviranja splošne rabe občinskih v naselju BS 3. Če bi bilo upravljanje teh občinskih cest zakonito, bi bila presoja o izvrševanju človekovih pravic morda lahko drugačna. Tožniki zato sodišču predlagajo, če se izkaže za potrebno, naj skladno z drugim odstavkom 47. člena ZUS-1 obravnava predhodno vprašanje, ali je upravljanje občinskih cest v naselju BS 3 s strani zasebnega podjetja SPL d.d. zakonito.

Da je upravljanje SPL d.d. s sistemom zapornic oziroma z občinskimi cestami v naselju BS 3 protizakonito oziroma da za njegovo upravljanje s sistemom zapornic ni pravne podlage, so ugotovili že Varuh človekovih pravic (dokaz: Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2015, zadeva št. 8.4-2/2015, str. 257–258), OGDG kot zakoniti upravljavec občinskih cest v Mestni občini Ljubljana (dokaz: dopis OGDG za Varuha človekovih pravic št. 371-326/2015-6 z dne 11. 5. 2015 in dopis OGDG za Inšpektorat MU MOL št. 061-339/15-4 z dne 28. 7. 2015) in tudi sam Inšpektorat MU MOL (dokaz: dopis Inšpektorata MU MOL št. 061-339/2015-25 z dne 7. 8. 2015).

Sodeč po dostopnih dokumentih ne obstaja nobeno navodilo ali upravnopravni akt, s katerim bi OGDG ali Mestni svet Mestne občine Ljubljana po letu 2013 naročila ali predala upravljanje sistema zapornic na štirih občinskih cestah izvajalcu JP LPT d.o.o. ali komu tretjemu. Spomladi 2013 so se uslužbenci Mestne uprave MOL sicer dogovarjali z upravniki in predstavniki nadzornih odborov v naselju BS 3, da bi pripravili predlog za spremembo zakonodaje, ki bi to omogočila, vključno s prenosom lastnine na javnem dobru (dokaz: zabeležka MOL št. 092-1160/2012-49 z dne 20. 3. 2013), vendar do izvedbe tega predloga ni prišlo, tako da zgoraj citirane določbe Stvarnopravnega zakonika in Zakona o cestah glede teh idej ostajajo nespremenjene. Kljub temu je podjetje SPL d.d. več tisoč stanovalcev naselja BS 3 sililo v podpis svoje protizakonite pogodbe o upravljanju sistema zapornic, ki pa nikoli ni izpolnila niti lastnih oziroma notranjih pogojev za pričetek veljavnosti (dokaz: Predlog pogodbe SPL d.d. z dne 15. 5. 2014). Pogodba je poleg tega protizakonita, ker v nasprotju s 5. členom Odloka o občinskih cestah v Mestni občini Ljubljana določa (Uradni list RS, št. 63/2013), da z občinskimi cestami oziroma z javnim dobrim upravlja zasebno podjetje.

Pogodba ne izpolnjuje naslednjega lastnega pogoja za pričetek veljavnosti: v VII. točki pogodbe kot pogoj za veljavnost določa izpolnitev 2. alineje I. točke, le-ta pa zahteva, da Mestna občina Ljubljana preda sistem zapornic v skupno premoženje etažnim lastnikom. Pravni posel o prenosu lastništva sistema zapornic na etažne lastnike nikoli ni bil izveden – in tudi ne bi mogel biti veljaven, saj bi bil v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena ZCes-1, ki pravi, da na javnih cestah (zapornice so skladno s 63. točko prvega odstavka 2. člena ZCes-1 v povezavi s prvim odstavkom 8. člena ZCes-1 sestavni del cest) ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvom ali drugih stvarnih pravic.

Ob tem še ugotovimo, da etažni lastniki in SPL d.d. tudi niso lastniki zemljišč, na katerih so postavljene zapornice. V že omenjenem predlogu za nepravdni postopek z dne 23. 7. 2015 so etažni lastniki kot predlagatelji sami iz svojega predloga izrecno izvzeli javne ceste v naselju BS 3, saj nikoli niso bile last etažnih lastnikov. To je zapisano v VI. točki predloga: »Skupna pripadajoča zemljišča so vsa zemljišča znotraj meja zazidalnega načrta za naselje BS-3, razen tistih parcel, oziroma delov parcel, ki predstavljajo javne ceste (...).« Ker so zapornice s svojimi temelji vzdane v asfaltna tla, so po namenu trajno spojene s cestami (8. člen Stvarnopravnega zakonika), zato tudi po načelu *superficies solo cedit* zapornice ne morejo postati lastnina etažnih lastnikov, saj le-ti niso lastniki navedenih občinskih cest v naselju BS 3.

Ker etažni lastniki in SPL d.d. na javnih cestah v naselju BS 3 ne morejo zakonito pridobiti lastninske, posestne ali druge stvarne pravice, je pogodba o upravljanju z občinskimi cestami v BS 3 v celoti protizakonita in s tem nična (torej nikoli ni mogla pričeti veljati), s tem pa odpade še edina možna podlaga za upravljanje SPL d.d. s sistemom zapornic v naselju BS 3, saj tudi v upravnih aktih in predpisih ni podlage za upravljanje zasebnega podjetja z občinskimi cestami v MOL.

Dokazi:

- Izsek Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2015, str. 257–258, priložen
- Dopis OGDG št. 371-326/2015-6 z dne 11. 5. 2015, priložen
- Dopis OGDG št. 061-339/15-4 z dne 28. 7. 2015, priložen
- Dopis Inšpektorata MU MOL št. 061-339/2015-25 z dne 7. 8. 2015, priložen
- Zabeležka MOL št. 092-1160/2012-49 z dne 20. 3. 2013, priložena
- Predlog pogodbe med SPL d.d. in etažnimi lastniki z dne 15. 5. 2014, priložen
- Predlog za vpis skupnih pripadajočih zemljišč z dne 23. 7. 2015, skupaj z odgovorom MOL, priložen

IV. Dejansko stanje ni bilo popolno ugotovljeno, iz ugotovljenih dejstev pa je narejen napačen sklep glede dejanskega stanja.

Prvostopenjski organ kot podlago za upravljanje kršitelja z občinskimi cestami navaja dopis OGDG št. 371-955/2010-6-TP z dne 14. 12. 2010 k projektu št. U 09/074-10, ki ga je izdelalo podjetje Javno podjetje LPT d.o.o. Prvostopenjski organ nadalje ugotavlja, da so vse štiri zadevne ceste kategorizirane kot občinske, so pa deli teh cest v lasti fizičnih oseb, zato iz tega dejstva sklepa, da za te ceste ne velja Zakon o cestah (ZCes-1). Prvostopenjski organ še ugotavlja, da lastništvo zemljišč ni urejeno in da glede tega potekajo sodni spori, ne izjasni pa se, ali to kaj vpliva na ta postopek.

Prvostopenjski organ je dejstva glede upravljanja cest nepopolno ugotovil ter ni upošteval že prej predstavljenega dejstva in dokaza tožnikov, da je OGDG kot (edini) zakoniti upravljavec občinskih cest v MOL z dopisom št. 371-410/2012 z dne 27. 6. 2012 naložil JP LPT d.o.o., da preneha upravljati zapornice in video nadzorni sistem nad štirimi občinskimi cestami. Prvostopenjski organ tudi ne odgovori na navedbe tožnikov, da JP LPT d.o.o. po letu 2013 ni upravljal s sistemom zapornic in da mu OGDG po letu 2013 ni več izdal podobnega soglasja.

Prvostopenjski iz dveh zgoraj navedenih dokumentov izpelje napačen sklep, da soglasje za upravljanje zapornic podjetju JP LPT d.o.o. velja tudi za podjetje SPL d.d., čeprav SPL d.d. v teh dokumentih sploh ni omenjen, ampak je izrecno omenjen samo JP LPT d.o.o. (enako v dopisih OGDG št. 371-995/2010-13 z dne 17. 12. 2010 in št. 371-995/2011-4 z dne 1. 3. 2012). Podjetje SPL d.d. za to početje tudi nima podlage v občinskih odlokih, edino »soglasje« pa mu je MOL podala kot etažna lastnica, in ne kot lokalna skupnost – kar župan tudi sam izrecno poudari v dopisu, naslovljenem na odvetnika Franja Martinca, v šestem odstavku dopisa (dokaz: dopis št. 371-326/2015-21 z dne 23. 10. 2015).

Sklepanje prvostopenjskega organa, da za navedene ceste ne velja ZCes-1, in to kljub nasprotnim navedbam tožnikov, je v nasprotju z upravno-sodno in z ustavno-sodno prakso ter tudi s stališči OGDG ter Službe za pravne zadeve MU MOL.

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-45/11-10 z dne 3. 4. 2014 v opombi k točki 10 zapisalo: *»Javna cesta pridobi status javnega dobra na podlagi kategorizacije (M. Krisper Kramberger, Javno dobro v novi pravni ureditvi, Pravna praksa, št. 395 (1998), str. 17). Okoliščina, da to pravno dejstvo ni vpisano v zemljiško knjigo, ni pomembna. Pravni režim, ki velja za javno dobro, nastane že z objavo predpisa o določitvi nepremičnine za javno dobro in obstaja neodvisno od dejstva, ali je to vpisano v zemljiško knjigo.«* Na pravni režim, ki velja za javno dobro, v primeru javnih cest prav tako ne vpliva dejstvo o lastništvu javne ceste. To stališče je razvidno iz več odločb ustavnega sodišča, ki je presojalo skladnost občinskih odlokov o kategorizaciji občinskih cest z ustavo. Kljub ugotovljeni protiustavnosti in napotilom za odpravo neustavnega stanja namreč ustavno sodišče ne razveljavlja kategorizacije občinskih cest, kar pomeni, da so take ceste še naprej veljavno kategorizirane kot občinske, čeprav lastništvo ni urejeno. V odločbi št. U-I-195/08-8 z dne 9. 7. 2009 je v 8. točki zapisano: *»Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-387/02 z dne 20. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04 in OdlUS XIII, 36) tudi presodilo, da občina po ugotovitvi, da je posamezna javna cesta grajena na zemljišču, ki je v zasebni lasti, zgolj zaradi tega ne sme opustiti njene kategorizacije, ker je dolžna spoštovati predpisana merila za kategorizacijo javnih cest. V primeru, da cesta izpolnjuje ta merila, je občina dolžna cesto ustrezno kategorizirati in s pravnim poslom ali po navedenem razlastitvenem postopku pridobiti zemljišče, na katerem je cesta zgrajena.«*

Višje sodišče je v civilni pravdi, ki se je v zadevi protizakonitih zapornic v naselju BS 3 pričela prav zaradi napačnega stališča in nasveta inšpektorice Inšpektorata MU MOL, v sklepu št. I Cp 3384/2013 z dne 5. 3. 2014 v točki 7 obrazložitve zapisalo (sklep je dostopen na spletni strani <http://www.pisrs.si/Pis.web/sodnaPraksaRS>): *»Morebitna neurejena lastninska razmerja z lastniki zemljišč, po katerih potekajo javne ceste, posegajo v pravice lastnikov teh zemljišč, ne pa v pravice tožnikov kot splošnih uporabnikov javnega dobra. Odlok o kategorizaciji javnih cest je splošni predpis. V praksi učinkuje in deluje erga omnes tako, da za javno dobro razglašene nepremičnine lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost prometa na njih. Javna cesta je namreč tista, ki jo država ali občina, v skladu z merili za kategorizacijo javnih cest, razglasi za javno cesto (24. točka prvega odstavka drugega člena Zakona o cestah - ZCes-1; Ur. list RS, št. 109/2010 s spremembami). Akt o kategorizaciji ima konstitutivni učinek. V zemljiški knjigi se dejstvo javnega dobra le zaznamuje (1. točka prvega odstavka 111. člena Zakona o zemljiški knjigi - ZZK-1). Kategorizacija ceste, razglašena s splošnim predpisom, ki ga je v obravnavanem primeru ugotovilo sodišče prve stopnje, ima torej splošni učinek.«*

Takratna vodja OGDG je že 14. 2. 2011 v elektronskem pismu pojasnila stališče (pri županu je ta dokument evidentiran pod št. 371-995/2010-10), da so navedene štiri ceste javno dobro in zakaj je to pomembno: *»Če so ulice kategorizirane, so skrb občine. Občina jih upravlja, na njih določa prometno ureditev, izvaja nadzor in jih vzdržuje. Hkrati je kategorizacija predpogoj za preprečitev privatizacije cest. Priposestvanje javnih cest namreč ni mogoče, prav tako na*

njih ni mogoče pridobiti drugih stvarnih pravic. Občina ima v rokah prav vse vzvode, da z javnimi cestami upravlja tako, da je zagotovljena splošna korist in da je poskrbljeno za tiste, katerim je cesta prvenstveno namenjena.»

Sklep Inšpektorata MU MOL št. 061-581/2015-64 z dne 19. 10. 2016 je že tretji sklep prvostopenjskega organa o isti vlogi oziroma pritožbi vlagateljev, podani dne 12. 6. 2015. Kljub temu prvostopenjski organ še naprej zastopa stališče, ki je nasprotno tudi stališču Službe za pravne zadeve MU MOL. Ta je v dokumentu št. 061-581/2015-53 z dne 8. 12. 2015 in v dokumentu št. 061-581/2015-62 z dne 26. 1. 2015 obakrat zapisala isto: *»Na podlagi določil Odloka o kategorizaciji občinskih cest (Uradni list RS št. 70/05 in 33/08) gre v obravnavanem primeru za kategorizirane javne poti, ki so vrsta občinskih cest. Javne ceste so 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.»*

Vsi navedeni uradni organi – razen Inšpektorata MU MOL - torej zagovarjajo stališče, ki je skladno s sodno in ustavno prakso, da status javnega dobra na cestah, ki so s splošnim predpisom že kategorizirane kot javne ceste, ni pogojen z lastništvom teh cest. Poudariti je še treba, da pri upravljanju SPL d.d. z zapornicami ne gre za urejanje zasebnih parkirišč, ampak za protizakonito stanje in za pogodbo, katere predmet je upravljanje javnih cest, torej javnega dobra.

Glede navedbe prvostopenjskega organa o postopku za določitev pripadajočega zemljišča tožniki pripominjajo, da so v navedenem nepravdnem postopku, ki je bil po ZVetL vložen 23. 7. 2015 in se na Okrajnem sodišču vodi pod številko III N 399/2015, etažni lastniki že sami iz tega svojega predloga izvzeli javne ceste v naselju BS 3, saj nikoli niso bile last etažnih lastnikov. To je zapisano v VI. točki predloga: *»Skupna pripadajoča zemljišča so vsa zemljišča znotraj meja zazidalnega načrta za naselje BS-3, razen tistih parcel, oziroma delov parcel, ki predstavljajo javne ceste (...).«*

Dokazi:

- Dopis JP LPT d.o.o., skupaj s projektom št. U 09/074-10 z dne 25. 10. 2010, priložena
- Dopis OGDG št. 371-955/2010-6-TP z dne 14. 12. 2010, priložen
- Dopis Župana MOL št. 371-326/2015-21 z dne 23. 10. 2015, priložen
- Dopis OGDG št. 371-995/2010-13 z dne 17. 12. 2010, priložen
- Dopis OGDG št. 371-995/2011-4 z dne 1. 3. 2012, priložen
- Dopis OGDG št. 371-410/2012 z dne 27. 6. 2012, priložen
- Dopis OGDG št. 371-995/2010-10 z dne 14. 2. 2011, priložen
- Predlog za vpis skupnih pripadajočih zemljišč z dne 23. 7. 2015, skupaj z odgovorom MOL, priložena

V. Kršena so bila pravila postopka, ZUP ni bil pravilno uporabljen.

Prvostopenjski organ je pritožbo tožnikov, podano zaradi odločitve o ustavitvi postopka, zavrgel na podlagi 240. člena ZUP, ne da bi najprej skladno z navodilom sodišča iz sodbe I U 1786/2015-21 z dne 27. 9. 2016 (12. točka obrazložitve) v upravnem postopku presodil zatrjevane pravne koristi vlagateljev. Šele v primeru, če bi prvostopenjski organ ugotovil in obrazložil, da vlagatelji niso izkazali pravnega interesa, bi lahko njihovo pritožbo zavrgel na podlagi 240. člena ZUP.

Pavšalno stališče prvostopenjskega organa, da morebitni stranski udeleženec z odločitvijo inšpektorja o ustavitvi postopka v načelu ne more biti prizadet v pravnem položaju, je nerazumljivo in pravno zmotno. V Komentarju zakonov s področja uprave (Bojan Bugarič et al., Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004), je na straneh 914-916 glede 24. člena ZIN pojasnjeno: *»Pravni interes pa bo izkazal tisti, ki zatrjuje, da v postopek vstopa zaradi varstva svojih pravnih koristi. Pravna korist je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Nezmožnost biti stranka v postopku po tem, ko inšpektor ni ukrepal, čeprav bi moral, bi pomenila, da je taki osebi odvzeta materialna pravica ali pravna korist, zagotovljena s predpisom. Hkrati pa neukrepanje inšpektorja pomeni nezaščiten javno korist. Seveda bo v postopek kot stranski udeleženec vstopil šele s pritožbo zoper molk inšpektorja ali zoper obvestilo, da inšpektor ne bo ukrepal, če bo v pritožbi izkazal, katera njegova zakonska pravica mu je s tem prizadeta. Te procesne pravice, dane z ZUP, prek katere se varuje materialna pravica ali interes, ne more izničiti niti poseben zakon ali ZIN, ker bi bilo s tem kršeno ustavno načelo o pravni državi in načelo enakosti.»*

Če bi imel prvostopenjski organ pomisleke glede nasprotja med javnim interesom in pravnimi koristi tožnikov, bi moral to konkretno vsebinsko preveriti in obrazložiti. Prvostopenjski organ pa v obrazložitvi postavi le nesmiselno trditev, da javni interes za nadaljevanje inšpekcijskega postopka preprosto ne obstaja, zato ker je ta organ že sam z ustavitvijo postopka ugotovil, da javni interes za nadaljevanje inšpekcijskega postopka pač ne obstaja (na tretji strani sklepa).

Prvostopenjski organ celo kar sam priznava, da: »... je presodil obstoj javnega interesa za vodenje oziroma nadaljevanje inšpekcijskega postopka in torej ni bilo odločeno o zahtevi (ali interesu) stranke ali stranskega udeleženca za nadaljevanje postopka.« Ker torej prvostopenjski organ pravnega interesa oziroma zatrjevanih pravnih koristi tožnikov sploh ni vsebinsko presojal in odločitve ni konkretno vsebinsko obrazložil, njegovega sklepa o vlogi tožnikov za priznanje položaja stranskih udeležencev sploh ni mogoče preizkusiti. S tem je prvostopenjski organ bistveno kršil pravila postopka, kršil je tudi načelo o enakem varstvu pravic (22. člen Ustave Republike Slovenije) in ponovno izdal protizakonit sklep. Te nepravilnosti pa tudi drugostopenjski organ ni popravil – in enako kot prvostopenjski organ ni tožnikov pozval, da skladno s prvim odstavkom 67. člena ZUP odpravijo morebitne pomanjkljivosti v njihovi vlogi.

VI. Odločba drugostopenjskega organa

Drugostopenjski organ v svoji odločbi št. 061-581/2015-71 z dne 23. 12. 2016 na prvih štirih straneh povzame argumente tožnikov in prvostopenjskega organa. V nadaljevanju pa pravno zmotno izpelje sklep, da bi lahko tožniki zahtevo za položaj stranskih udeležencev uveljavljali le pred ustavitvijo inšpekcijskega postopka (po mnenju drugostopenjskega organa to ureja drugi odstavek 229. člen ZUP). To stališče je glede na sodno prakso in še posebej glede na stališče sodišča v sodbi I U 1786/2015-21 z dne 27. 9. 2016 pravno zmotno. Sodišče je v 12. točki obrazložitve zadevne sodbe izrecno zapisalo, da bi morala biti v upravnem postopku izvedena presoja zatrjevane pravne koristi tožnikov za vstop v inšpekcijski postopek, in to celo tudi v primeru, če bi tako zahtevo vložili po izteku pritožbenega roka. Sodišče je prvostopenjskemu organu podalo jasno napotilo, da mora uporabiti prvi odstavek 229. člena ZUP.

V nadaljevanju drugostopenjski organ pojasnjuje, da tožniki nimajo pravne koristi iz naslova lastninske pravice, in sicer zato ne, ker je soglasje za zapornice podal pristojni organ. Tožniki ta argument drugostopenjskega organa štejejo za brezpredmetnega, ne glede na to, ali je sklicevano soglasje OGDG zakonito in ali je prometna ureditev z zapornicami na teh občinskih cestah kdaj bila zakonita. Dopis OGDG št. 371-955/2010-6-TP z dne 14. 12. 2010 (priložen), ki ga drugostopenjski organ imenuje »soglasje«, se namreč nanaša na podjetje JP LPT d.o.o., le-to pa je izvajalec javne službe rednega vzdrževanja občinskih cest v Mestni občini Ljubljana in s temi zapornicami ne upravlja več. Z zapornicami na štirih občinskih cestah brez kakršnekoli zakonite podlage sedaj upravlja zasebno podjetje SPL d.d. – edina podlaga za njegovo početje pa je protizakonita pogodba med SPL d.d. in etažnimi lastniki, ne pa dokument, imenovan »soglasje«. To dejstvo potrjuje tudi OGDG kot edini zakoniti upravljavec občinskih cest v Mestni občini Ljubljana, in sicer v dopisu št. 061-339/15-4 z dne 28. 7. 2015 (priložen). Vodja OGDG v točki 2 na drugi strani dopisa pojasni, da ne obstaja pravna podlaga za to, da podjetje SPL d.d. prevzame v upravljanje prometno opremo in video nadzor na občinskih cestah.

Drugostopenjski organ je v pravni zmoti tudi s stališčem, da na odločitev inšpektorja, ki skladno z 28. členom ZIN inšpekcijski postopek ustavi z zapisnikom, ni mogoča pritožba. Takšno stališče je presenetljivo, saj se tožniki že od svoje vloge in pritožbe z dne 12. 6. 2015 naprej sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2411/06-12 z dne 22. 5. 2008. O tem vprašanju se je izreklo že tudi Upravno sodišče v sodbi št. I U 18/2015 z dne 12. 11. 2015, v 10. in 11. točki obrazložitve: »Po presoji sodišča je napačno stališče drugostopenjskega organa, da inšpekcijskega postopka ni mogoče obnoviti zgolj zato, ker je bil končan (...) s sklepom v obliki zapisa na zapisniku.«

Navedba drugostopenjskega organa, da so tožniki glede varstva človekovih pravic v enakem položaju kot vsi stanovalci naselja BS 3, je v grobem pravilna. V primeru naselja BS 3 bi dejansko lahko govorili o »izbrisanih ulicah«, saj Mestna občina Ljubljana že vse od leta 2011, ko je uvedla prometno ureditev z zapornicami, prav zaradi tega teh cest ne vzdržuje in ne pluje več, v ulice tudi redarska služba ne vstopa več. Da so te občinske ceste v Ljubljani nekaj posebnega in da se za naselje BS 3 ne uporabljajo občinski odloki (nadomešča jih »Sistem BS 3«), potrujeta tudi odgovor OGDG v dopisu št. 371-756/2015-2 z dne 9. 6. 2015 in odgovor na portalu Pobude občanov (<http://gis1.ljubljana.si/Pobude/>) z dne 6. 5. 2015 (oba priložena): »Sistem zapornic, postavljenih na javni kategorizirani cesti, je le v BS3.«

Glede morebitne interpretacije zgornje trditve o človekovih pravicah z vidika postopka za priznanje položaja stranskih udeležencev tožniki pripominjajo, da mora upravni organ pred začetkom ugotovitvenega postopka po uradni dolžnosti povabiti k udeležbi v postopku vse osebe, za katere že sam ugotovi, da imajo pravni interes za udeležbo v postopku. Vendar to pravilo ne izključuje možnosti, da v istem postopku sodelujejo tudi vsi drugi, ki prav tako želijo sodelovati v postopku zaradi varstva svojih pravnih koristi in vstop zahtevajo z vlogo, v kateri izkažejo svoj pravni interes.

VII. Povračilo stroškov

Tožniki uveljavljajo povračilo stroškov, kot jim pripada za vložitev tožbe brez pooblaščenca.