Odvetniška pisarna Tekavc d.o.o.

tekavc o.p. d.o.o.

Hacquetova 8, Ljubljana

M 031 222 098
www.tekavc.com
pisarna@tekavc.com

**Občina Dobrepolje**
Videm 35

1312 Videm – Dobrepolje

Datum: 8.10.2026 Opr. št.:

Zadeva: Pravno mnenje – LN Kamnolom

Spoštovani,

V zvezi z vašimi vprašanji vezanimi na predlog sprememb Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Uradni list RS, št. 17/2017) v enoti PRS21, »Kamnolom Predstruge« (ODLOK o drugih spremembah in dopolnitvah Občinskega prostorskega načrta Občine Dobrepolje (SD OPN2), ki predvideva ureditev in širitev območja kamnoloma Predstruge:

- Ali je tožba v takem primeru zoper občino mogoča?
- Ali lahko občina v tožbenem postopku izgubi tožbo in utrpi posledice?
- Kakšna je verjetnost, da občina tožbo izgubi?
- Ali je možno sprožiti tožbeni postopek zoper zakonitost Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Uradni list RS, št. 17/2017)?
- Ali je občina s sprejetjem Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Uradni list RS, št. 17/2017) v enoti PRS21 res odvzela pravice nosilcu koncesije in se zaradi tega lahko uveljavlja morebitna odškodnina?
- Ali ima obstoječi koncesionar Kamnoloma Predstruge pravico in možnost sprožiti tožbeni postopek zoper občino in zoper zakonitost Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Uradni list RS, št. 17/2017).«

podajamo naslednje

**pravno mnenje:**

**I.**

Iz Sklepa o pripravi drugih sprememb in dopolnitev Občinskega prostorskega načrta Občine Dobrepolje (SD OPN2) (Ur. l. RS, 86/2025) izhaja:

- da želi koncesionar na podlagi 50. člena Zakona o rudarstvu (ZRud-1) podaljšati rudarsko pravico;

- da veljavni OPN, za katerega je že izvedena in potrjena tehnična posodobitev, ne omogoča ureditve kamnoloma Predstruge;

- da je predmet SD OPN2 določitev nove namenske rabe iz površin za oddih, rekreacije in šport (ZS) ter gozdnih zemljišč (G) v površine nadzemnega pridobivalnega prostora (LN) na podlagi razvojne pobude za ureditev novega kamnoloma. Za predmetno območje se določijo prostorski izvedbeni pogoji (PIP) za prostorske ureditve v vsebini, obliki in natančnosti, predpisani za OPPN.

Glede na že pridobljena in predložena pravna mnenja Družbe za svetovanje v javni upravi d.o.o., z dne 20.5.2017, in Odvetniške pisarne Boštjančič d.o.o., z dne 8.9.2026, je predmet potencialnih tožb sama določitev namenske rabe, ki je bila določena z Odlokom o Občinskem prostorskem načrtu Občine Dobrepolje (Ur. l. RS, št. 17/2017) s katerim je bila spremenjena dotedanja namenska raba v namensko rabo v namensko rabo površin za oddih, rekreacijo in šport (ZS) ter gozdnih zemljišč (G), kar onemogoča nadaljnjo izvajanje dejavnosti kamnoloma. Z začetim postopkom sprememb OPN naj bi se namenska raba spremenila tako, da bi bila na območju določena namenska raba površine nadzemnega pridobivalnega prostora (LN), kar bi omogočilo delovanje kamnoloma in tudi pridobitev nove koncesije.

**II.**

V zvezi z določitvijo namenske rabe in s tem povezanim delovanjem kamnoloma sta verjetni dve vrsti tožb:

- tožba oziroma pobuda za oceno ustavnosti glede same določitve namenske rabe (tožba zoper OPN); in

- odškodninska tožba za plačilo odškodnine zaradi določitve namenske rabe.

## Glede ustavnosti in zakonitosti spremenjene namenske rabe

S tožbo oziroma pobudo za oceno ustavnosti same določitve namenske rabe lahko oseba, ki meni, da je bilo poseženo v njene pravice, uveljavlja sodno varstvo zoper prostorski akt (Odlok o OPN). Takšen postopek za ugotovitev ali je Odlok o OPN zakonit, se pravi ali je nameska raba določena pravilno, je nekakšne predpogoj za uveljavljanje odškodninske odgovornosti občine za »nezakonito« spremembo namenske rabe. V tem postopku se namreč kot v matičnem postopku odloča o tem ali je namenska raba res določena nezakonito ali ne. Kot pa bo pojasnjeno v nadaljevanju obstaja tudi možnost, da se to ugotavlja v samem postopku, ki se nanaša na odškodninski zahtevek, čeprav je glede tega še precej nejasnosti, ker sodna praksa še ni oblikovana.

V zvezi s sodnim varstvom glede vprašanja zakonitosti oziroma nezakonitosti Odloka o OPN je prišlo do več sprememb glede pristojnosti za odločanje. ZUreP-2 je določil, da je to pristojnost Upravnega sodišča, vendar je nato Ustavno sodišče z odločbo U-I-327/20 odločilo, da je takšna določitev pristojnosti v neskladju z Ustavo in da je podana izključna pristojnost Ustavnega sodišča. V času do sprejema odločitve U-I-327/20 je bil sprejet nov ZUreP-3, ki je ponovno določil, da je za odločanje o tem pristojno Upravno sodišče. V zvezi s tem je nato Ustavno sodišče sprejelo odločbo U-I-474/22 s katero je odločilo, da je do odprave ugotovljenega neskladja 61. člena ZUreP-3 zoper prostorske izvedbene akte mogoč upravni spor pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, pod pogoji in po postopku, določenimi v 52. točki obrazložitve te odločbe Ustavnega sodišča. V tej točki je med drugim navedeno: »*Ustavno sodišče je zato na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da za sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte iz drugega odstavka 61. člena ZUreP-3 kot splošne pravne akte v okviru, opredeljenem v tretjem odstavku 61. člena ZUreP-3, ostaja pristojno Upravno sodišče, ki ima pri tem pooblastilo, da izpodbijani prostorski izvedbeni akt, če ugotovi, da je nezakonit, odpravi ali razveljavi v obsegu in pod pogoji, kot jih določata enajsti in dvanajsti odstavek 61. člena ZUreP-3. Pogoje za vložitev tožbe in postopek upravnega spora urejajo četrti do šestnajsti odstavek 61. člena ZUreP-3.*«

Po petem dostavku 61. člena ZureP-3 je rok za vložitev tožbe v upravnem sporu tri mesece od uveljavitve prostorskega izvedbenega akta. Po 24. členu Zakona o ustavnem sodišču se pobuda za oceno ustavnosti podzakonskega akta (med katere sodi tudi Odlok o občinskem prostorskem načrtu) lahko vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic.

Ustavno sodišče je z odločbami U-I-218/22, U-I-268/22, U-I-265/22, U-I-269/22 oblikovalo zahtevo, da mora občina pri sprejemu prostorskih aktov zagotoviti skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa pri določitvi oziroma spremembi namenske rabe zemljišča. Dolžna je uporabiti ustrezne strokovne podlage ter na njihovi podlagi in ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali je s spremembo obstoječe namenske rabe zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesi posameznika (lastnika), varovanimi s

pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Pri tem je dolžna ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera ter ob sodelovanju pristojnih državnih nosilcev urejanja prostora presoditi ali bo s spremembo namenske rabe zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesi lastnika.

V zadevi U-I-218/22 je na primer Ustavno sodišče poudarilo (evidenčni stavek): »*Ustavna omejitev, ki zavezuje pripravljavca prostorskega akta pri opredelitvi vsebine prostorskih aktov, je tudi pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Lokalna skupnost mora pri pripravi občinskega prostorskega načrta, s katerim spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, izkazati posebno skrbnost. Ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera mora že v fazi sprejemanja občinskega prostorskega načrta presoditi tudi, ali je zagotovila pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Presoditi mora, ali obstaja razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine. Za spremembo namenske rabe zemljišč iz stavbnih v kmetijska in gozdna zemljišča mora občina pridobiti tudi ustrezne strokovne podlage. Mnenja nosilcev urejanja prostora praviloma ne morejo nadomestiti strokovnih podlag prostorskega akta, kot jih je določal Zakon o prostorskem načrtovanju. Pobudnik nima pravnega interesa, če ne izkaže, da izpodbijana določba neposredno posega v njegov pravni položaj.*«

Iz sodbe Upravnega sodišča, I U 69/2025, nadalje izhaja: »*V upravnem sporu je temu adekvatna presoja o tem, ali je tožnikova korist pravna, torej ali izhaja iz predpisa. Poleg tega je upoštevalo ali je korist neposredna, tj. ali je že na podlagi prostorskega akta mogoče določiti meje dopustne rabe teh zemljišč, ali pa je to mogoče šele v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Tudi v upravnem sporu je pri neposredni koristi odločilno vprašanje, ali prostorski akt določa meje rabe nepremičnine tožeče stranke do te mere konkretno, da sploh omogoča presojo, ali je bila tožnikova pravica kršena*.« Tožbeni zahtevek za zavrglo, ker tožnik ni izkazal, da bi bil lastnik nepremičnine in da bi bilo s spremembo namenske rabe na sosednjih zemljiščih neposredno poseženo v njegove koristi.

S stališča ocene hipotetičnih možnosti za uspeh z zahtevkom za pravno varstvo glede spremembe namenske rabe v letu 2017 je mogoče ugotoviti:

- da pri pripravi Odloka o OPN v letu 2017 ni bilo izvedeno tehtanje javnega in zasebnega interesa; in

- da na prvi pogled ni znano, da bi obstajali varstveni režimi ali drugi dejavniki javnega interesa, ki bi izrecno izključevali možnost, da bi bilo območje v letu 2017 še naprej opredeljeno kot območje na katere je dopustno izvajanje dejavnosti kamnoloma. Niso torej poznani pravni režimi, ki bi ne glede na OPN preprečevali ali omejevali možnost dejavnosti kamnoloma na tem območju.

Iz dostopnih podatkov o poteku postopka sprejema OPN v letu 2017 ne izhaja, da bi bil pripravljen dokument tehtanja javnega in zasebnega interesa. Takšno tehtanje v letu 2017 ni bilo predpisano z nobenim predpisom, je pa bilo za nazaj iz kasnejših odločb Ustavnega sodišča mogoče ugotoviti, da bi občine morale pri sprejemu OPN-jev, s katerimi se spreminjajo namenske rabe opraviti takšno tehtanje.

Drugi vidik, to je obstoj javnega interesa, ki bi v letu 2017 izključeval možnost nadaljnje namenske rabe, ki bi dopuščala delovanje kamnoloma, tudi ni poznan. Takšni razlogi bi bili na primer, če bi se območje kamnoloma nahajalo znotraj območja narodnega parka, območja Natura 2000, območja kulturne dediščine, ki bi zahtevala v prostoru ohranjanje nekega stanja, ki izključuje delovanje kamnoloma ali če bi bil izkazan drug javni interes, ki bi izključeval delovanje kamnoloma in bi imel prednost pred zasebnim interesom obratovanja kamnoloma. Ocena, da takšnega javnega interesa ni, izhaja iz poznanih podatkov. Dejansko bi bilo mogoče to ugotoviti z ustrezno stopnjo verjetnosti le, če bi se izdelal dokument tehtanja javnega in zasebnega interesa, glede na stanje v letu 2017. Šele v tem primeru bi dobili v zvezi s tem eksakten odgovor.

Nadalje je 38. člen Zakona o rudarstvu določal: »*Za zemljišča pridobivalnega prostora, ki jih določa rudarski koncesijski akt, je mogoče sprejemati nove prostorske akte oziroma jih spreminjati in dopolnjevati samo, če se s tem na njih ne onemogoča izkoriščanje mineralnih surovin. V postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov iz prejšnjega odstavka mora biti zagotovljeno sodelovanje ministrstva, pristojnega za rudarstvo.*« Iz navedenega tako izhaja, da je v letu 2017 in da tudi še sedaj obstaja zakonska ovira za spremembo prostorskega akta s katero se spremeni namenska raba tako, da to onemogoči izkoriščanje mineralnih snovi, se pravi delovanje kamnoloma.

Ob upoštevanju domneve, da v letu 2017 ni bil izkazan javni interes zagotovitve športnih in gozdnih površin, ki bi prevladal nad zasebnim interesom ohranitve možnosti delovanja kamnoloma in ob upoštevanju dejstva, da sam dokument tehtanja ni bil izdelan in da je tudi 38. člen ZRud-1 pogojeval možnost spremembe namenske rabe tako, da takšna sprememba ni smela onemogočiti izkoriščanja mineralnih surovin, je verjeten odgovor na vprašanje, ali je bila sprememba namenske rabe v letu 2017 dopustna, negativen.

**V letu 2017 zelo verjetno niso bili izpolnjeni pogoji, da bi se smelo spremeniti namensko rabo tako, da ta onemogoča izkoriščanje mineralnih surovin.** Posledično je mogoče sklepati, da bi bilo v primeru vložene zahteve za pravno varstvo odločeno, da je Odlok o OPN v tem delu nezakonit.

Težje pa je oceniti, kakšna bi bila dejanska odločitev sodišča glede samega odloka. Ustavno sodišče je z odločbami U-I-218/22, U-I-268/22, U-I-265/22, U-I-269/22 na primer ugotovilo, da je odlok o OPN v neskladju z Ustavo, vendar pa samega odloka ni niti razveljavilo niti odpravilo

ni vanj kakorkoli drugače poseglo, pač pa je občini le naložilo, da mora v roku enega leta odpraviti ugotovljeno neustavnost. Pri tem je pojasnilo: »*Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Odloka namreč ni mogoče razveljaviti ali odpraviti (kar predlaga pobudnica), saj bi to pomenilo, da ne bi bila določena namenska raba predmetnih zemljišč. Zaradi smotrnega izkoriščanja zemljišč (prvi odstavek 71. člena Ustave) ne more obstajati zemljišče, glede katerega namenska raba ne bi bila določena. Opredelitev namenske rabe je namreč sestavni del pravne ureditve vsakega zemljišča. Skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče naložilo Občini, naj ugotovljeno protiustavnost iz 1. točke izreka odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Občina bo dolžna ob upoštevanju stališč iz te odločbe zagotoviti skrbno tehtanje javnega in zasebnega interesa pri določitvi oziroma spremembi namenske rabe zemljišč. Dolžna bo uporabiti ustrezne strokovne podlage ter na njihovi podlagi in ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera presoditi, ali je s spremembo obstoječe namenske rabe zemljišč zagotovljeno pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesi pobudnice, varovanimi s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.*« V citiranih zadevah je tako občini naložilo, da mora neustavnost odpraviti tako, da izvede tehtanje javnega in zasebnega interesa in na podlagi tega nato sprejme ustrezne ukrepe. Če se ugotovi, da je bila namenska raba določena napačno, je potrebno namensko rabo spremeniti, če se ugotovi, da je določena pravilno je potrebno namensko rabo ohraniti.

ZUreP-3 v 61. členu določa možne ukrepe, če se ugotovi, da je bila namenska raba določena napačno in sicer določa: »*Če sodišče v upravnem sporu ugotovi nezakonitost prostorskega izvedbenega akta v določenem delu, ga v tem delu odpravi ali razveljavi in hkrati naloži organu, odgovornemu za njegovo sprejetje, da v določenem roku vzpostavi novo ureditev. Glede pravnih posledic odprave in razveljavitve prostorskega izvedbenega akta se smiselno uporabljajo predpisi, ki urejajo ustavno sodišče. Sodišče odloči tudi o načinu izvršitve odločbe do vzpostavitve nove ureditve tako, da določi uporabo prej veljavnega prostorskega akta ali dopusti le vzdrževanje, rekonstrukcijo oziroma manjšo rekonstrukcijo obstoječih objektov.*«

Ali bi sodišče v obravnavani zadevi del OPN iz leta 2017 razveljavilo, odpravilo ali določilo kakšne druge ukrepe je težko previdеti. Bi pa bil z morebitno odločitvijo sodišče glede same zakonitosti Odloka o OPN vzpostavljen temelj odškodninska odgovornost občine. Navedeno pomeni, da bi bila s takšno odločitvijo ugotovljena protipravnost kot en od elementov odškodninske odgovornosti, tako da bi se sodišče v morebitnem odškodninskem postopku nato ukvarjalo in odločalo le še o ostalih elementih, predvsem o višini škode in s tem o višini odškodnine.

## Glede odškodninske odgovornosti občine

ZUreP-3 v petnajstem odstavku 61. člena določa: »*Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega prostorskega izvedbenega akta nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo, razen če je zavrnil sodelovanje v upravnem sporu, h kateremu je bil pozvan po uradni dolžnosti ali na predlog stranke. Če so posledice nastale s posamičnim aktom, sprejetim na podlagi odpravljenega prostorskega izvedbenega akta, ima upravičeni pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji, in sicer v treh mesecih od javne objave iz prejšnjega odstavka.*«

V zvezi s citirano določbo ZUreP-3 še ne obstaja ustaljena sodna praksa. Iz dosedanje sodne prakse je mogoče razbrati, da odškodninska odgovornost ni podana, če se lastnikov položaj ni bistveno spremenil.

Višje sodišča v Kopru je v zadevi Cpg 159/2023 odločilo: »*V sodni praksi ESČP se je izoblikovalo stališče, da zaščito po določbi 1. člena Protokola št. 1 k EKČP lahko v določenih primerih uživajo tudi tako imenovana legitimna pričakovanja, da bo neko premoženje nastalo (ali se ohranilo). Bistveno pri tem je, da je legitimno pričakovanje že konkretizirano, da temelji na pravni določbi ali pravnem aktu. V predmetni zadevi je zato odločilno vprašanje, ali so bila upravičenja in pričakovanja tožeče stranke glede vrednosti nepremičnine in v zvezi s tem možnosti gradnje na njej na podlagi pred sprejemom OPN veljavnega dolgoročnega prostorskega plana že tako konkretizirana, da utemeljujejo pravico do odškodnine. Pritožbeno sodišče glede na vsa dejstva, ki jih je ugotovilo sodišče prve stopnje, meni, da niso bila. V času pred sprejetjem OPN tožeča stranka v nobenem primeru ne bi mogla dobiti gradbenega dovoljenja, saj ni bil sprejet noben prostorski izvedbeni akt, na podlagi katerega bi pristojna upravna enota lahko izdala gradbeno dovoljenje. Tak akt ni bil niti v pripravi, niti ni se tožeča stranka nikoli ni angažirala v smeri priprave takega akta. S sprejetjem OPN se tako za tožečo stranko ni spremenilo nič. Enako kot prej gradnja ni bila dopustna. Res je sicer tožeča stranka lahko pričakovala, da bo enkrat v prihodnosti (če se bodo izpolnili v dolgoročnem planu postavljeni pogoji) na tej nepremičnini dovoljena gradnja, vendar je bilo to pričakovanje v času sprejetja OPN še splošno in ni bilo tako konkretizirano, da bi lahko govorili o legitimnem pričakovanju v smislu Dodatnega protokola, saj ni temeljilo na nobenem aktu, na podlagi katerega bi se lahko z gradnjo tudi dejansko začelo. Opredelitev nekega zemljišča v planskem aktu kot zazidljivega sama po sebi še ne pomeni, da bo določena gradnja tudi zares možna. Tudi če tožena stranka v OPN namembnosti ne bi spremenila, tožeča stranka ne bi mogla iztožiti sprejetja prostorskega izvedbenega akta in s tem možnosti, da se njeno pričakovanje konkretizira. Zaključek sodišča prve stopnje, da OPN ni bistveno vplival na način uživanja in s tem na lastninska upravičenja tožeče stranke, je na podlagi povedanega pravilen. Pred in po sprejetju se je nepremičnina uporabljala kot kmetijsko zemljišče in gozd, gradnja na njej ni bila mogoča. Povedano pa pomeni, da s sprejetjem OPN do posega v mirno uživanje lastninske pravice tožeče stranke ni prišlo.*«

**V obravnavani zadevi je očito, da je pravni položaj v obdobju veljavnosti koncesije drugačen in sicer, da koncesionar utemeljeno pričakuje, da bo lahko ves čas trajanja koncesije izvajal koncesijsko dejavnost, se pravi opravljal dejavnost kamnoloma. Če bi bilo poseženo v to upravičenje bi bila to verjetno utemeljena podlaga za odškodninski zahtevek. Če pa v izvajane koncesije ni poseženo, potem ni videti očitnega temelja za odškodninski zahtevek.**

Glede na podatke, ki so bil posredovani je mogoče sklepati, da je koncesionar tudi po uveljavitvi Odloka o OPN v letu 2017, še naprej izvajal koncesijsko dejavnost v enakem obsegu kot do tedaj. Podlage za odškodninski zahtevek zato verjetno ni, ker ni škode.

Pravno težje pa je vprašanje kakšen je pomen pričakovanja koncesionarja, da mu bo podeljena nova koncesija. Gre za tako imenovane pričakovalne pravice.

Pričakovalne pravice so vsebinsko blizu pridobljenim pravicam, vendar gre za pravno upravičenje, ki šele nastaja. Pojem pričakovalne pravice lahko opredelimo v smislu odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP)[1], ki je pričakovalne pravice (legitimate expectation) opredelilo kot pravice, ki izhajajo na primer iz izdanih dovoljenj, sodb, … in katerih uresničenje je odvisno le od volje nosilca pravice, se pravi, da gre za vrsto opcijskih pravic.

V okviru člena 1 Protokola št. 1 je ESČP najprej razvilo pojem "legitimnega pričakovanja" in v zadevi Pine Valley Developments Ltd in drugi proti Irski (sodba z dne 29. novembra 1991, serija A, št. 222, str. 23 , § 51) odločilo, da je "zakonito pričakovanje" nastalo, ko je bilo izdano okvirno dovoljenje za načrtovanje, pri čemer se je oprlo na to, da so družbe prosilke kupile zemljišče z namenom njegovega razvoja. Dovoljenje za načrtovanje, ki ga organ za načrtovanje ni mogel preklicati, je bilo "sestavni del premoženja podjetij vlagateljev".

Nadalje Sodišče EU veže možnost uveljavljanja zahtevkov zaradi posega v pričakovalne pravice s tem, da mora oseba, ki uveljavlja zahtevek izkazati, da sprememb ni mogla predvideti. Sodišče EU je na primer v združenih zadevah C-182/03 in C-217/03 odločilo: "*Sodišče je večkrat presodilo, da pravica sklicevanja na načelo varstva upravičenih pričakovanj velja za vsako zadevno osebo, pri kateri je institucija Skupnosti ustvarila upravičena pričakovanja. Poleg tega se ne sme nihče sklicevati na kršitev tega načela brez natančnih zagotovil, ki bi mu jih je zagotovila uprava (sodba z dne 24. novembra 2005 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-506/03, neobjavljena v ZOdl, točka 58). Kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Skupnosti, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati (sodba z*

[1] Evropsko sodišče za človekove pravice, zadeva Kopecký v. Slovakia, Application No. 44912/98; Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, Application no. 12742/87; Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, Application no. 17849/91

*dne 11. marca 1987 v zadevi Van den Bergh en Jurgens in Van Dijk Food Products Lopik proti Komisiji, 265/85, Recueil, str. 1155, točka 44*)."

V kolikor torej obstajajo pridobljene pravice ali vsaj pričakovalne pravice je pravica države ali lokalne skupnosti, da intervenira v pravno razmerje na način, da sprejme normo, omejena. S tem se fokus presoje vrne k vprašanju utemeljenosti spremembe namenske rabe v letu 2017. se pravi k tehtanju javnega in zasebnega interesa s to pomembno razliko, da je potrebno vzeti v obzir tudi, ali bi preudaren gospodarski subjekt mogel predvideti, da ne bo pridobil nove koncesije ali tega ne bi mogel predvideti.

## Glede predvidljivosti in pravočasnosti

Vprašanje predvidljivosti in pravočasnosti zahtevkov (tožb) je v predstavljeni zadevi verjetno ključno vprašanje odškodninske odgovornosti občine. Iz posredovanih podatkov ne izhaja, da bi imetnik koncesije do sedaj vložil kakršnokoli tožbo ali pobudo za oceno ustavnosti Odloka o OPN, ki je bil sprejet v letu 2017 ali odškodninsko tožbo. Nadalje je tudi mogoče sklepati, da se pravni položaj koncesionarja glede obstoječega izvajanja koncesije ni spremenil, tako da kamnolom tudi po sprejemu Odloka o OPN, deluje enako kot je deloval pred sprejemom Odloka o OPN. Položaj lastnika zemljišč / koncesionarja pa se utegne bistveno spremeniti, ko bo oziroma če bo želel pridobiti novo koncesijo.

Če bi bil razlog za zavrnitev nove koncesije v tem, da je sedaj določena namenska raba za šport in gozd, bi s tem koncesionar (lastnik) izgubil možnost nadaljnjega delovanja kamnoloma. Pričakovati je mogoče, da bi bila prav to verjetno podlaga odškodninskega zahtevka v povezavi s sporno spremembo namenske rabe v letu 2017.

Dejstvo, da ni bilo vloženo pravno sredstvo zoper spremembo namenske rabe niti ni bila vložena odškodninska tožba, utegne biti ključno glede možnosti izpodbijanja sprememb namenske rabe in odškodninske odgovornosti občine.

**Po 61. členu ZUreP-3 je rok za vložitev tožbe zoper prostorski akt je tri mesece od uveljavitve prostorskega akta. Ta rok je brez dvoma že potekel. Nadalje je po 24. členu Zakona o ustavnem sodišču rok za vložitev pobude za oceno ustavnosti eno leto od njegove uveljavitve oziroma eno leto od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic.** Drugi subjektivni rok, to je rok enega leta od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic, je dokaj negotov, ker je vezan na trenutek, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic, se pravi, da lahko začne teči tudi leta po tem, ko je OPN uveljavljen.

Vendar pa je Ustavno sodišče v eni svojih najnovejših odločitev, U-I-52/24, z dne 15.9.2026 odločilo: »*Trditve pobudnice, da je bila o škodljivih posledicah Odloka seznanjena šele, ko je od Občine prejela podatke iz banke cestnih podatkov, glede na vse navedeno nimajo prepričljive in nedvoumne opore v predloženi dokumentaciji, saj, kot je bilo navedeno, obstaja več indicev, ki kažejo nasprotno. Zato je Ustavno sodišče presodilo, da pravočasnost pobude ni izkazana in je pobudo zavrglo.*«

**Izhajajoč iz določitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-52/24, bi torej moral koncesionar prepričljivo dokazati, da ves čas od 2017 do vložitve morebitne tožbe oziroma pobude za presojo Odloka o OPN ni vedel za škodljive posledice,** se pravi za spremembo namenske rabe in s tem povezan vpliv na bodoče potencialne koncesije, kar je malo verjetno. Ključen prag, ki bi ga koncesionar (lastnik) moral prestopiti, da bi izpodbil namensko rabo je tako sama pravočasnost in ne toliko vsebinska utemeljenost zahtevka za pravno varstvo zoper prostorski akt. Mogoče je sklepati, da je zahtevek po vsebini verjetno utemeljen, da pa ni pravočasen.

Odškodninski zahtevek je vezan na ugotovitev zakonitosti oziroma nezakonitosti spremembe namenske rabe, vendar vezanost ni brezpogojna. Samo dejstvo, da je koncesionar verjetno prepozen za vložitev zahtevka zoper spremembo namenske rabe, ne preprečuje vložitve odškodninskega zahtevka. Dokazovanje škode je ob odsotnosti sodbe Upravnega sodišča ali odločbe Ustavnega sodišča, da je Odlok o OPN nezakoniti, težje, ni pa popolnoma izključeno. Sodna praksa namreč še ni odgovorila na vprašanje ali je dopustno uveljavljati odškodnino, če ni predhodno v za to predpisanem postopku odločeno, da je Odlok o OPN nezakonit, tako da ga pristojno sodišče (Ustavno sodišče ali Upravno sodišče) najprej razveljavi ali odpravi. Obstaja torej možnost, da bi pravdno sodišče v odškodninskem postopku dovolilo zahtevek in samo ugotavljalo ali je odlok zakonit ali ne. Še posebej je to negotovo ob dejstvu, da je Odlok o OPN zelo verjetno v nasprotju z 38. členom Zakona o rudarstvu.

**Ker ni sodne prakse, je praktično nemogoče oceniti, ali bi sodišče priznalo temelj odškodninskega zahtevka v smislu, da je podana odškodninska odgovornost občine ker je bila namenska raba določena v nasprotju z 38. členom ZRud-1 ali ne, če ne bi predhodno o tem odločilo Ustavno ali Upravno sodišče v samem postopku presoje Odloka o OPN.**

Glede na to lahko predstavimo samo nekaj argumentov, ki govorijo za in proti možnosti, da bi pravdno sodišče v odškodninskem postopku samo ugotavljalo zakonitost oziroma nezakonitost določene namenske rabe in s tem protipravnost ravnanja občine. V prid temu, da bi sodišče lahko ugodilo temelju zahtevka govori dejstvo, da 38. člen ZRud-1 določa, da je mogoče sprejemati nove prostorske akte oziroma jih spreminjati in dopolnjevati samo, če se s tem na njih ne onemogoča izkoriščanje mineralnih surovin. V prid temu, da bi sodišče zavrnilo zahtevek po temelju pa govori dejstvo, da je bilo pridobljeno pozitivno mnenje k spremembi namenske rabe in da sam odlok dejansko ne onemogoča izkoriščanje mineralnih

surovin, pač pa onemogoča le, da bi se pridobila nova koncesija za izkoriščanje mineralnih surovin, po izteku prejšnje koncesije.

Vendar je potrebno ob tem izpostaviti, da je takšna argumentacija odvisna od tega, ali bi sodišče zakonsko besedilo 38. člena Zakona o rudarstvu: »*Za zemljišča pridobivalnega prostora, ki jih določa rudarski koncesijski akt, je mogoče sprejemati nove prostorske akte oziroma jih spreminjati in dopolnjevati samo, če se s tem na njih ne onemogoča izkoriščanje mineralnih surovin*« razlagalo v smeri, da je veljala absolutna prepoved spremembe namenske rabe, ker je na dan sprejema OPN v letu 2017 koncesijski akt območje opredeljeval kot območje pridobivalnega prostora ali pa bi besedilo razlagalo kot neskladnost med prostorskim aktom in zakonom, ki je trajala le v času, ko je vejal koncesijski akt, ki je veljal v letu 2017 in da je s potekom tega koncesijskega akta neskladnost preneha, tako da neskladnosti ni več.

Ob tem je verjetno pomemben dejavnik tudi, da koncesionar ni 9 let uveljavljal varstva zoper spremembo prostorskega akta. Dodaten dejavnik je tudi, da odškodninske terjatve zastarajo s potekom 3 let odkar je oškodovanec zvedel za škodo in za tistega, ki jo je povzročil in najkasneje s potekom 5 letih, odkar je škoda nastala.

Vendar je potrebno izpostaviti, da je negotovo kdaj je škoda nastala. Je nastala z dnem uveljavitve OPN ali bo nastala šele z dnem, ko bo morebitna vloga za novo koncesijo zavrnjena? Izida takšnega odškodninskega postopka ni mogoče napovedati z dovoljšno mero gotovosti, da bi bilo mogoče dati pravno oceno, ki bi zadostila zadostni stopnji verjetnosti. Odprtih je namreč več pravnih vprašanj na katere sodna praksa še ne daje odgovorov. Predvsem je negotovo kako bi sodišče odločilo glede pravočasnosti zahtevkov.

## Dopolnitev

V zvezi z dodatnimi vprašanji:

- Ali je prav razumljena vaša ugotovitev, je velika verjetnost, da je bila sprememba namenske rabe z Odlokom iz 2017 nezakonita in posledično protipravna, kar je ena izmed predpostavk odškodninske odgovornosti?
- Roka za vložitev pravnih sredstev zoper prostorski akt po ZUrep-3 in Zakonu o ustavnem sodišču sta potekla, vendar pa se odpira vprašanje, ali je koncesionar v času znotraj teh rokov sploh imel pravni interes za uveljavljanje teh pravnih sredstev, če je tedaj imel veljavno koncesijo?
- Ali je prav razumljeno, da bi lahko o nezakonitosti in s tem protipravnosti odloka odločalo tudi redno sodišče v civilnem sodnem postopku, v katerem bi koncesionar uveljavljal odškodninski zahtevek?

- Ali je prav razumljeno, da bi (bo) lahko zastaralni rok za plačilo škode začel teči šele takrat, ko bo nova oz. podaljšana koncesija koncesionarju zavrnjena iz razloga napačne določitve namenske rabe s strani občine? Ali je torej možno, da koncesionar takšno tožbo vloži in ali obstoji verjetnost za njen uspeh (ob predpostavki, da dokaže protipravnost in obstoj oz. višino škode)?

**pojasnjujemo:**

Ugotovitev, da je podana velika verjetnost, da je bila sprememba namenske rabe z Odlokom iz 2017 nezakonita in posledično protipravna, izhaja iz dejstva, da v postopku priprave OPN ni bilo izvedeno tehtanje javnega in zasebnega interesa in da je bila sprememba namenske rabe izvedena, čeprav je 38. člen Zakona o rudarstvu izrecno določal omejitve pri spremembi namenske rabe. Glede na to je podana ocena, da je verjetnost velika. Kako bi sodišče dejansko odločilo, pa je zaradi izjemno majhnega števila do sedaj odločenih zadev, težko oceniti.

Tudi vprašanje pravnega interesa še ni popolnoma jasno rešeno v obstoječi sodni praksi Ustavnega in Upravnega sodišča v zvezi s prostorskimi akti. Zaradi tega je v mnenju izpostavljena zadnja odločitev Ustavnega sodišča, U-I-52/24, v kateri je to odločilo, da je na vlagatelju pobude breme dokazovanja pravočasnosti. Pri tem lahko sklepamo, da je v zvezi s prostorskimi akti, ključen trenutek, ko bi se potencialni pobudnik oziroma tožnik mogel ali moral seznaniti z vsebino akta, še posebej, ker ZUreP-3 v 61. členu določa objektivni rok treh mesecev od uveljavitve prostorskega izvedbenega akta, se pravi, da po ZUreP-3 sam rok ni odvisen od tega, kdaj kod izve za vsebino prostorskega akta in njegove posledice. Ker pa je prihodnja koncesija po svoji vsebini blizu tako imenovanim pričakovalnim pravicam, čeprav ne gre za čisto pričakovalno pravico, obstaja manjša verjetnost, da bi sodišče štelo, da je pobuda ali tožba pravočasna, tudi, če bi bila vložena kasneje. Verjetnosti, da bi se lahko kasnejša uporaba pravnega sredstva štela za pravočasno tako ne moremo popolnoma izključiti, je pa mogoče oceniti, da je ta verjetnost manjša. Zaradi tega opozarjamo tudi na sodbo Sodišča EU, C-182/03 in C-217/03, da je na osebi, ki uveljavlja pravočasnost, da dokaže, da ni mogla niti ob potrebni razumnosti in preudarnosti pričakovati takšne spremembe in se nanjo pravočasno odzvati.

Obstaja možnost, da bi o nezakonitosti OPN lahko odločilo tudi sodišče v samem postopku v zvezi z odškodnino. Glede na odločitev Ustavnega sodišča, U-I-474/22, je sicer trenutno v izključni pristojnosti Upravnega sodišča, da odloča o zakonitosti Odlokov o OPN, vendar pa še ni sodne prakse, kako ravna pravdno sodišče (to je sodišče, ki odloča o odškodninskih zahtevkih), če je predmet zahtevka le odškodnina, ne pa tudi razveljavitev ali odprava odloka o OPN, se pravi, če se vprašanje zakonitosti/nezakonitosti odloka postavi le kot nekakšno predhodno vprašanje v smislu protipravnosti. Protipravnost je namreč eden od elementov odškodninske odgovornosti, ki jih mora dokazati tisti, ki zahteva odškodnino. Glede tega zato ni mogoče podati ocene, ali bi sodišče v odškodninskem postopku samo ugotavljalo

protipravnost OPN ali ne. Še posebej je to negotovo ob dejstvu, da je sodnik pri odločanju vezan le na Ustavo in zakon, ne pa tudi na podzakonske predpise (125. člen Ustave). Odlok o OPN je podzakonski predpis. Obstaja torej možnost, da sodišče ugotavlja protipravnost odloka v odškodninskem postopku, kot ugotavljanje obstoja elementa protipravnosti ravnanja v smislu odškodninska zahtevka, četudi ni bilo nikoli vloženo nobeno pravno sredstvo zoper sam odlok o OPN.

Koncesionar lahko, tako kot vsak drug, vloži kakršnokoli tožbo. Sodišča ne opravljalo predhodnega preizkusa tožbe v smislu, da bi bile dopuščene le tiste tožbe, ki imajo določeno stopnjo verjetnosti za uspeh. V nadaljevanju je nato na toženi stranki, da na tožbo odgovori in izpostavi ključne ugovore (pravočasnost, zastaranje, neutemeljenost, vzročna zveza, višina škode, …) in glede tega tudi predloži dokaze. Na sodišču pa je nato, da odloči kateri ugovori so utemeljeni in kateri ne. Glede zastaranja odškodninskega zahtevka je odprtih več vprašanj, ki so v sodni praksi neodgovorjena. Starejša sodna praksa je bila enotna, da zastaralni rok za odškodninski zahtevek teče od dneva vročitve odločbe (tako na primer Vrhovno sodišče v zadevi II Ips 11/2008 ali II Ips 173/2015) oziroma s tem po analogiji, od dneva objave prostorskega akta. Kasneje se je zaradi odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s pravicami »izbrisanih« sodna praksa spremenila, tako da roki niso več tako enoznačni. Ustavno sodišče je v zadevi Up-1177/12 odločilo: »*Vrhovno sodišče je s svojo razlago pravil o zastaranju pritožniku nesorazmerno otežilo oziroma preprečilo, da bi učinkovito uveljavljal pravico do povračila škode zoper državo (26. člen Ustave) za škodo, povzročeno z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva*« in razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča s katero je to odločilo, da je odškodninski zahtevek zastaral, ker je bil vložen dne 10.10.2020, odločba o izbrisu pa je bila oškodovancu vročena že 2.8.1994. Glede na to je sedaj presoja zastaranja odškodninskega zahtevka v dobršni meri odvisna od tega, kako tožnik lahko ali pa ne more dokazati, da so v vmesnem času obstajale okoliščine, ki so oškodovancu nesorazmerno oteževale ali celo preprečevale uveljavljanje zahtevkov, ki jih ima na razpolago. Sklepati je sicer mogoče, da obstoj teh okoliščin težje dokažejo pravne osebe kot pa posamezniki, ker je standard ravnanja, ki ga morajo izkazati oziroma biti sposobne izvesti pravne osebe višji, kot pa velja za fizične osebe.

Mnenje pripravil:

Odvetniška pisarna Tekavc d.o.o.
mag. Janez Tekavc, odvetnik

tekavc o. p. d. o. o. mag. Janez Tekavc, odvetnik
Digitally signed by Janez Tekavc
Date: 2026.10.08 15:23:26 +02'00'