



Mestna občina

Ljubljana

Župan

Mestni trg 1, 1000 Ljubljana

t: 01 306 10 10

tajnistvo.zupana@ljubljana.si, www.ljubljana.si

Mestna občina Ljubljana

Mestni svet

Številka: 3503-522/2025-9

Datum: 12. 3. 2026

ZADEVA: Predlog za obravnavo na seji Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana

**PRIPRAVILA: Mestna uprava Mestne občine Ljubljana,
Oddelek za urejanje prostora**

**ZUNANJI
STROKOVNJAK: /**

**NASLOV: Predlog Sklepa o postavitvi začasnega nujnega objekta – začasne
glavne avtobusne postaje Ljubljana**

**POROČEVALCA: Barbara Jovan, univ. dipl. inž. arh., vodja Odseka za prostorske
izvedbene akte in prenovo, v.d. vodje Oddelka za urejanje prostora**

Maja Žitnik, vodja Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet

**PRISTOJNO
DELOVNO TELO: Odbor za gospodarske javne službe in promet**

**PREDLOG SKLEPA:
Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejme predlog Sklepa o postavitvi začasnega nujnega
objekta – začasne glavne avtobusne postaje Ljubljana.**

Župan
Mestne občine Ljubljana
Zoran Janković

Priloga:

- predlog sklepa z obrazložitvijo
- pravno mnenje
- grafični prikaz začasnega nujnega objekta – idejna zasnova

Na podlagi drugega odstavka 4. člena Gradbenega zakona (GZ-1) (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23, 85/24 – ZAID-A, 47/25 – odl. US in 75/25), drugega odstavka 112. člena Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 - uradno prečiščeno besedilo, 67/19, 94/21, 105/22 - ZZNŠPP, 18/23 - ZDU-1O, 54/22 - ZUJPP, 23/24, 21/25) in 27. člena Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 31/21– uradno prečiščeno besedilo) je Mestni svet Mestne občine Ljubljana na seji sprejel

SKLEP
o postavitvi začasnega nujnega objekta – začasne
glavne avtobusne postaje Ljubljana

1. člen

S tem sklepom se zaradi nastopa izjemnih varnostnih okoliščin oziroma višje sile ugotavlja nujnost postavitve začasnega nujnega objekta začasne glavne avtobusne postaje Ljubljana za izvajanje nalog iz pristojnosti Mestne občine Ljubljana.

2. člen

Začasni nujni objekt se postavi za čas trajanja izjemnih okoliščin, vendar najdlje za obdobje treh (3) let od dneva sprejema tega sklepa.

3. člen

Začasni nujni objekt mora biti izveden v montažni izvedbi ali kot objekt proizvod, tako da ga je po preteku roka mogoče brez škode odstraniti.

4. člen

Začasni nujni objekt se postavi na območju nepremičnin parcel št. 2106/35, 2106/40, 2106/61, 2106/63, 2106/71, 2106/72, 2106/73, 2106/74, 2128, 2129, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 3763, 3765, vse k.o. 1737 Tabor.

5. člen

Ta sklep začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Številka: 3503-522/2025-
Ljubljana, dne

Župan
Mestne občine Ljubljana
Zoran Janković

Obrazložitev
predloga Sklepa o postavitvi začasnega nujnega objekta – začasne
Glavne avtobusne postaje Ljubljana

1. Pravni temelj za sprejem sklepa

Pravni temelji za sprejem Sklepa o postavitvi začasnega nujnega objekta – začasne glavne avtobusne postaje Ljubljana so:

- Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNSPP, 133/23, 85/24 – ZAID-A, 47/25 – odl. US in 75/25; v nadaljnjem besedilu: GZ-1), ki v drugem odstavku 4. člena določa, da se začasni nujni objekt, ki je potreben za izvajanje nalog iz pristojnosti občine, postavi, če tako odloči občinski svet, pri čemer se določi tudi čas postavitve takega objekta v skladu z 2. točko prvega odstavka 4. člena GZ-1. Natančnejša merila pa določa Pravilnik o začasnih objektih (Uradni list RS, št. 79/22), ki določa splošna podrobnejša merila in pogoje in, glede na vrsto začasnega objekta, tudi posebna podrobnejša merila in pogoje za njihovo postavitve;
- Zakon o prevozi v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 - uradno prečiščeno besedilo, 67/19, 94/21, 105/22 - ZZNSPP, 18/23 - ZDU-1O, 54/22 - ZUJPP, 23/24, 21/25; v nadaljnjem besedilu: ZPCP-2), ki v drugem odstavku 112. člena določa, da so samoupravne lokalne skupnosti dolžne zagotavljati infrastrukturne objekte in prostore za opravljanje dejavnosti avtobusnih postaj;
- Statut Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 31/21 – uradno prečiščeno besedilo), ki v 27. členu določa pristojnost mestnega sveta za sprejem sklepa.

2. Razlogi in cilji, zakaj je akt potreben

Pravno podlago za sprejem predlaganega sklepa predstavlja drugi odstavek 4. člena GZ-1, ki Mestnemu svetu podeljuje diskrecijsko pravico, da s sklepom ugotovi nujnost postavitve začasnega nujnega objekta za izvajanje nalog iz svoje izvirne pristojnosti. Ta zakonski instrument je namenjen učinkovitemu obvladovanju razmer v primerih izjemnih varnostnih okoliščin, ki neposredno ogrožajo zdravje in življenje ljudi.

V konkretni situaciji Mestne občine Ljubljana so nastopile okoliščine, ki jih je mogoče opredeliti kot višjo silo. Investitorji na območju Potniškega centra Ljubljana (Mendota Invest, d.o.o. za gradnjo Emonike, RS, DRSI za nadgradnjo železniške postaje, MOL za prvo fazo ureditve gospodarske javne infrastrukture) so že pridobili dokončna in pravnomočna gradbena dovoljenja za obsežna infrastrukturna dela, medtem ko je integralno gradbeno dovoljenje za gradnjo nove glavne avtobusne postaje Ljubljana, zaradi nepredvidenih postopkovnih zastojev, še vedno v fazi pridobivanja pravnomočnosti. Ker so se dela na podlagi že veljavnih dovoljenj na sosednjih zemljiščih začela in se bodo razširila tudi neposredno na območje trenutne glavne avtobusne postaje Ljubljana, bo uporaba obstoječe infrastrukture za potnike in zaposlene lahko postala življenjsko nevarna, saj se bodo ti nahajali sredi aktivnega gradbišča s težko mehanizacijo, česar pa investitor nove glavne avtobusne postaje v Ljubljani, družba Slovenske železnice, d.o.o. z rednimi pravnimi sredstvi ali skrbnostjo ne more preprečiti ali ustaviti.

V skladu z uveljavljeno sodno prakso je višjo silo v tem kontekstu treba razumeti kot okoliščine, ki so investitorju tuje, so neobičajne in nepredvidljive, hkrati pa se jim kljub vsej skrbnosti ni bilo mogoče izogniti. Pogoj, da so okoliščine investitorju tuje, se ne omejuje le na okoliščine, ki od njega v materialnem ali fizičnem smislu niso odvisne, temveč se nanaša tudi na okoliščine, ki nastanejo objektivno in niso pod njegovim nadzorom oziroma so zunaj območja njegove odgovornosti. V konkretni situaciji nepredviden zastoj v verigi soodvisnih upravnih postopkov in pridobivanja integralnega gradbenega dovoljenja predstavlja prav takšno objektivno okoliščino, ki je zunaj nadzora investitorja družbe Slovenske železnice, d.o.o. Ker so se na sosednjih zemljiščih že začela dela na podlagi pravnomočnih gradbenih dovoljenj, investitor pa se posledicam tega administrativnega zastoja kljub skrbnemu načrtovanju ne more izogniti, je nastala višja sila, ki zahteva takojšnje ukrepanje za zavarovanje javnega interesa.

Takšna situacija povzroča neposredno nevarnost za nastanek nesreč, zaradi česar je vzpostavitev

začasnega nujnega objekta na varni lokaciji edini način za preprečitev prekinitve delovanja tega strateškega prometnega vozlišča in zaščito zdravja uporabnikov.

Pred odločitvijo o sprejemu sklepa je mestna občina preverila, ali obstajajo tehnično, družbeno ali ekonomsko ustrežnejše rešitve, kot so uporaba drugih obstoječih objektov ali najem prostorov. Ugotovljeno je bilo, da zaradi specifičnih potreb glavne avtobusne postaje (logistika prevozov, peroni, varnost pešcev) takšne alternative ne obstajajo oziroma niso izvedljive v potrebnem kratkem času, ko se bodo pričela dela na območju trenutne glavne avtobusne postaje Ljubljana.

Ker se začasni nujni objekti postavljajo le za določen čas, je mestna občina pred odločitvijo o sprejemu tega sklepa skrbno preverila, ali obstaja tehnično, družbeno in ekonomsko ustrežnejša rešitev za nastalo situacijo. V okviru teh aktivnosti je bila preučena možnost začasnega opravljanja dejavnosti v drugih bližnjih obstoječih objektih preko najema, vendar je bilo ugotovljeno, da takšne rešitve zaradi specifičnih logističnih in varnostnih zahtev glavne avtobusne postaje niso izvedljive. Postavitev začasnega nujnega objekta je bila tako prepoznana kot zadnji in skrajni ukrep, saj s stalnimi objekti potrebne varnosti potnikov takoj ni mogoče zagotoviti. Pri izbiri ustrezne lokacije je mestna občina prednostno preučila zemljišča znotraj stavbnih območij, ki so že utrjena in imajo urejeno komunalno oskrbo oziroma omogočajo ekonomično izvedbo novih priključkov. Preverjeno je bilo, da izbrana lokacija ne leži v varovanih območjih ali na poplavnih območjih, kjer bi bila varnost ljudi ponovno ogrožena.

3. Poglavitne ugotovitve

Občina ugotavlja, da gre za nujen ukrep, brez katerega bi bili potniki neposredno izpostavljeni tveganjem na aktivnem gradbišču. Za določeno lokacijo, ki se nahaja na parkirišču ob železniški postaji Ljubljana, je bilo ugotovljeno, da zemljišče predstavlja stavbno zemljišče in ni zavarovano s posebnimi varstvenimi režimi. Za učinkovito delovanje postaje se na lokaciji zagotovijo nujni priključki na vodovodno, kanalizacijsko in električno omrežje ter drugi potrebni priključki na gospodarsko javno infrastrukturo. Zaradi zagotavljanja stabilnosti terena za težka vozila in preprečevanja nevarnosti za pešce, se izvede nujna začasna utrditev oziroma asfaltiranje površine, kar je skladno z ugotovitvijo o potrebi po dodatni utrditvi prostora pred postavitvijo.

Mestna občina Ljubljana ugotavlja, da so izpolnjeni vsi zakonski pogoji za postavitev oziroma dopustitev postavitve začasnega nujnega objekta. V postopku priprave sklepa je bilo ugotovljeno, da za učinkovito obvladovanje nastalih razmer ne obstaja tehnično, družbeno in ekonomsko ustrežnejša rešitev, s katero bi se objekti glavne avtobusne postaje hitreje nadomestili s stalno novogradnjo v neposredni bližini.

Zaradi specifičnih zahtev avtobusnega prometa, ki vključujejo varno manevriranje vozil, ustrezne peronske površine in visoko stopnjo pretočnosti potnikov, ni mogoče poiskati začasnega opravljanja dejavnosti v razpoložljivih obstoječih objektih v okolici. Zastoj pri pridobivanju pravnomočnosti integralnega gradbenega dovoljenja za novo avtobusno postajo predstavlja zunanji in nepredvidljiv dejavnik, ki onemogoča takojšnjo gradnjo stalnih objektov, hkrati pa že pridobljena in pravnomočna gradbena dovoljenja za sosednja zemljišča narekujejo takojšen začetek infrastrukturnih del na območju trenutne glavne avtobusne postaje.

Mestna občina dodatno ugotavlja, da gre za izrazito nujen ukrep, ki je neposredno povezan z zaščito zdravja in življenja ljudi. Ker so se dela na podlagi že veljavnih dovoljenj na sosednjih zemljiščih dejansko začela in se bodo razširila neposredno na območje trenutne glavne avtobusne postaje, stara infrastruktura ne zagotavlja več varnega okolja za uporabnike javnega prevoza. Prisotnost potnikov v neposredni bližini aktivnega gradbišča, kjer potekajo obsežna zemeljska in gradbena dela, povzroča neposredno nevarnost za nastanek nesreč, kar bi ob opustitvi ukrepanja pomenilo neposredno ogrožanje varnosti številnih dnevnih uporabnikov.

Postavitev začasnega nujnega objekta s strani družbe Nomago d.o.o. iz Skupine Slovenskih železnic, je tako prepoznana kot ukrep za preprečitev prekinitve delovanja tega strateškega prometnega vozlišča in

za učinkovito obvladovanje izjemnih varnostnih okoliščin, ki jih vnaprej ni bilo možno predvideti. Takšna rešitev je edina, ki omogoča nemoteno izvajanje javnih nalog občine na področju prometa, dokler razlogi administrativne višje sile ne prenehajo.

4. Ocena finančnih posledic

Zaradi sprejetega Sklepa Mestnega sveta Mestna občina Ljubljana ne bo imela finančnih posledic. Sredstva za postavitve začasnega nujnega objekta, zagotovitev priključkov in vzdrževanje začasne infrastrukture bo v celoti zagotovila družba Nomago d.o.o.

5. Razlogi za razširitev dnevnega reda

MOL OGDG bo v okviru novih ureditev na območju Potniškega centra Ljubljana poskrbel za ureditve gospodarske javne infrastrukture. S tem namenom je z izvajalcem podpisal pogodbo za izvedbo teh del. Ker se del gradnje na območju Potniškega centra Ljubljana izvaja tudi na območju obstoječe avtobusne postaje, je za zagotovitev nemotene izvedbe gradbenih del nujna pravočasna prestavitev avtobusne postaje na začasno lokacijo. Pogodba je bila podpisana po sklicu 30. seje mestnega sveta (po 27. 2. 2026). Ker je za postavitve začasnega nujnega objekta – začasne glavne avtobusne postaje potrebno veliko pripravljalnih in usklajevalnih del, je nujno, da Mestni svet čim prej sprejme sklep, ki bo omogočil prestavitev avtobusne postaje na začasno lokacijo.

Pripravila:

Barbara Jovan, univ. dipl. inž. arh.
Vodja Odseka za PIA in prenovo




Barbara Jovan, univ. dipl. inž. arh.
v.d. Vodje Oddelka





MNENJE

O NEKATERIH PRAVNIH VPRAŠANJIH UREDITVE ZAČASNE AVTOBUSNE POSTAJE V OKVIRU LJUBLJANSKEGA POTNIŠKEGA CENTRA NA OBMOČJU SEDANJEGA PARKIRIŠČA OB MASARYKOVI CESTI

1. faza

Izvajalec:	Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani Poljanski nasip 2 1000 Ljubljana
Naročnik:	NOMAGO d.o.o. Vošnjakova ulica 3 1000 Ljubljana
Avtor mnenja:	dr. Rajko Pirnat, redni profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani in direktor IJU

Ljubljana, 9.3.2026

KAZALO

1	Uvod	3
2	Pogoji za postavitev začasnega nujnega objekta	5
2.1	Zakonski pogoji začasne nujne objekte	5
2.2	Pogoji Pravilnika so začasnih objektih	7
2.3	Nekaj o priporočilih občinam za učinkovito obvladovanje razmer ob poplavah in plazovih v avgustu 2023	8
3	Presoja izpolnjevanja pogojev začasne nujne objekte v primeru začasne avtobusne postaje	9
3.1	Uvodno	9
3.2	Vprašanje višje sile	10
3.3	Neobstoj drugih izvedljivih rešitev	13
3.4	Nekatera vprašanja roka postavitve začasne avtobusne postaje	13

1 Uvod

Slovenske železnice, d.o.o. (v nadaljnjem besedilu: investitor) so upravljavec sedanje avtobusne postaje v Ljubljani in investitor v novo avtobusno postajo, ki se gradi v okviru novega Potniškega centra Ljubljana. To območje ureja Odlok o zazidalnem načrtu za območje Potniškega centra Ljubljana (Uradni list RS, št. 107/06, 83/08, 43/09, 78/10, 109/11 in 42/18, v nadaljnjem besedilu: ZN PCL), hkrati pa zanj velja tudi Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 - DPN, 22/11 - popr., 43/11 - ZKZ-C, 53/12 - obv. razl., 9/13, 23/13 - popr., 72/13 - DPN, 71/14 - popr., 92/14 - DPN, 17/15 - DPN, 50/15 - DPN, 88/15 - DPN, 95/15, 38/16 – avtentična razlaga, 63/16, 12/17 - popr., 12/18 – DPN, 42/18, 78/19 in 59/22; v nadaljnjem besedilu: OPN MOL ID).

Zaradi okoliščin, ki so podrobneje navedene v nadaljevanju, je potrebno zagotoviti začasno avtobusno postajo, saj nova, katere večji del (severni terminal) se gradi ob Vilharjevi cesti, še ni dokončana. Ker je zaradi izvajanja drugih gradbenih del v zvezi z izgradnjo nove Masarykove ceste in novega Potniškega centra Ljubljana treba zagotoviti delovanje začasne avtobusne postaje do 1.6.2026, se je kot edina sprejemljiva možnost izkazalo, da se naredi začasna avtobusna postaja na mestu sedanjega parkirišča za osebna vozila, vzhodno od sedanje avtobusne postaje. Gre za nepremičnine s parcelnimi številkami 2106/35, 2106/40, 2106/61, 2106/63, 2106/71, 2106/72, 2106/73, 2106/74, 2128, 2129, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 3763, 3765 vse k.o. 1737 – Tabor. Namenska raba predmetnih zemljišč je v skladu z OPN MOL ID je CU (osrednja območja centralnih dejavnosti), pri čemer so na njih predvidene gradnje objektov za delo sodišč. Kot že rečeno, pa so ta zemljišča trenutno uporabljena za prav tako začasno parkirišče za osebne avtomobile. Začasna ureditev avtobusne postaje bo obsegala izdelavo ustreznega tlaka za avtobusno postajo in dovozne ter odvozne poti, dvignjene perone in postavitve več zabojnikov za dejavnost avtobusne postaje. Zabojniki bodo morali imeti svoje komunalne, električne in komunikacijske priključke, vendar gre za objekte, ki so vnaprej izdelani (objekt – izdelek) in postavljeni montažno z ustrezno pritrditvijo na tla.

Naročnik tega mnenja v zvezi s tem želi odgovor na pravna vprašanja, zvezana z začasno umestitvijo teh objektov v prostor (lokacijska preveritev, druge možnosti) in pravna vprašanja, zvezana z gradnjo oziroma postavitvijo teh objektov, zlasti ali so potrebna gradbena dovoljenja in ali so na razpolago druge možnosti. V skladu s ponudbo bomo mnenje zaradi časovnih potreb pripravili v dveh fazah:

1. faza: priprava mnenja, v katerem bomo obravnavali vprašanje, ali navedena postavitve začasne avtobusne postaje izpolnjuje pogoje za začasne nujne objekte v smislu 4. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 - ZZNŠPP, 78/23 - ZUNPEOVE, 95/23 - ZIUOPZP, 121/23 - skl. US, 131/23 - ZORZFS, 133/23, 85/24 - ZAID-A, 47/25 - odl. US, 75/25; v nadaljnjem besedilu: GZ-1);
2. faza: priprava mnenja o dopustnosti lokacijske preveritve za omogočanje začasne rabe prostora po 137. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 - ZDU-1O, 78/23 - ZUNPEOVE, 95/23 - ZIUOPZP, 131/23 - ZORZFS, 23/24, 38/24 - EZ-2, 81/24 - ZORZFS-A, 109/24, 25/25 - odl. US, 57/25 - ZORZFS-C, 75/25, 14/26; v nadaljnjem besedilu: ZUreP-3).

To mnenje predstavlja 1. fazo, in v njem obravnavamo vprašanje, ali navedena začasna avtobusna postaja izpolnjuje pogoje za začasne nujne objekte. Za pripravo mnenja nam je naročnik posredoval naslednje dokumente:

- Grafična karta: Idejna zasnova: Začasna glavna avtobusna postaja Ljubljana, Lokacijski prikaz območja, lastništva in koridorja Masarykove ceste, oktober 2025;
- Grafična karta: Začasna glavna avtobusna postaja Ljubljana, Varianta 1 (peroni);
- Priporočila občinam za učinkovito obvladovanje razmer ob poplavih in plazovih v avgustu 2023 – POSTAVITEV ZAČASNEGA NUJNEGA OBJEKTA, izdana s strani Ministrstva za naravne vire in prostor, številka: 35100-868/2023-2560-2 z dne 4.10.2023
- Osnutek dopisa datiranega z dne 18.2.2026 naslovljenega na MOL v zvezi z začasno glavno avtobusno postajo Ljubljana - zadeva: Predlog za uvrstitev

točke na dnevni red seje Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana za sprejem sklepa o postavitvi začasnega nujnega objekta;

- predlog Sklepa Mestnega sveta MOL o postavitvi začasnega nujnega objekta.

To pravno mnenje je pripravljeno na podlagi predložene dokumentacije in navedb naročnika. Ni mogoče izključiti, da bi bilo drugačno, če bi se izkazalo, da nismo razpolagali s ključnim podatkom ali dokumentom, od katerega je bistveno odvisno pravno razumevanje določenega obravnavanega vprašanja.

2 Pogoji za postavitve začasnega nujnega objekta

Osrednje vprašanje tega mnenja je, ali začasna avtobusna postaja kot je načrtovana, izpolnjuje pogoje za začasni nujni objekt po 2. točki prvega odstavka 4. člena GZ-1. V tej točki so predstavljeni pogoji oziroma zahteve za začasne nujne objekte, v naslednji točki pa je obravnavano, ali predmetna začasna avtobusna postaja izpolnjuje te pogoje oziroma zahteve v delu, kolikor gre za pravna vprašanja.

2.1 Zakonski pogoji za začasne nujne objekte

GZ-1 v 4. členu ureja štiri vrste začasnih objektov, pri čemer se v tem mnenju omejujemo na začasne nujne objekte iz 2. točke prvega odstavka tega člena. Začasni nujni objekt je definiran kot objekt, ki se postavi za učinkovito obvladovanje razmer ob naravnih in drugih nesrečah, izjemnih varnostnih okoliščinah oziroma v primeru višje sile. Iz te definicije je razvidna že ena od temeljnih zahtev za začasni nujni objekt – namenjen mora biti obvladovanju razmer:

- ob naravnih in drugih nesrečah;
- izjemnih varnostnih okoliščinah, ali
- v primeru višje sile.

Gre za alternativne pogoje, kar pomeni, da mora biti izpolnjen vsaj eden od njih, pri čemer gre za bistven zakonski element opredelitve začasnega nujnega objekta. Ker je povsem očitno, da v obravnavanem primeru ni prišlo do naravne ali druge nesreče, kot tudi ne do izjemnih varnostnih okoliščin, je edina možna okoliščina v primeru začasne

avtobusne postaje, da gre za obvladovanje razmer v okoliščinah višje sile. V nadaljevanju podrobneje obravnavamo vprašanje, ali so v konkretnem primeru izpolnjene te okoliščine.

GZ-1 v 4. členu določa še nekatere zahteve za začasne nujne objekte:

- začasni nujni objekt se postavi na podlagi sklepa vlade (v primeru objekta iz pristojnosti države) oziroma občinskega sveta (za objekte iz pristojnosti občine); v tem sklepu je treba določiti čas postavitve konkretnega začasnega nujnega objekta, ki mora trajati največ za čas trajanja dogodka, ki je razlog zanj, vendar največ tri leta¹ (drugi odstavek 4. člena GZ-1);
- začasni nujni objekt mora biti narejen v montažni izvedbi ali je objekt proizvod (tretji odstavek 4. člena GZ-1), kar sicer velja tudi za druge vrste začasnih objektov;
- postavitve začasnega nujnega objekta je lahko v neskladju s prostorskim izvedbenim aktom (četrti odstavek 4. člena GZ-1);
- bistvene in druge zahteve za objekte se upoštevajo za začasne objekte prilagojeno, tako se šteje, da so te zahteve izpolnjene, če so elementi konstrukcije izvedeni v skladu z veljavnimi slovenskimi standardi, ki urejajo jeklene in aluminijske konstrukcije,časne konstrukcije, ali ki urejajo zdravstvene in varnostne zahteve objektov za bivanje (četrti odstavek 4. člena GZ-1).

Iz 5. člena GZ-1 še izhaja, da za začasni nujni objekt ni potrebno gradbeno dovoljenje. Začasni objekti se glede na Uredbo o razvrščanju objektov (Uradni list RS, št. 96/22) ne razvrščajo med enostavne, nezahtevne, manj zahtevne in zahtevne objekte (četrti odstavek 2. člena te uredbe), kar pomeni, da ne spadajo v nobeno od teh kategorij objektov. Glede na to začasni objekti tudi ne spadajo med objekte, za katere je po 5. členu GZ-1 potrebno gradbeno dovoljenje. Kot je razumeti 76. člen GZ-1, je prijava gradnje potrebna le začasne skladiščne objekte, kar pomeni, da začasne nujne objekte ni potrebna prijava gradnje. Glede na 8. člen GZ-1 to pomeni, da tudi ni potrebno za uporabo začasnega nujnega objekta uporabno dovoljenje.

¹ Zakon ne določa, kdaj začne ta rok teči, tako da sta možni dve razlagi: bodisi tri leta od sprejema sklepa vlade oziroma občinskega sklepa, ali od dejanske postavitve začasnega nujnega objekta. Kot je navedeno v nadaljevanju, Pravilnik o začasnih objektih določa, da rok začne teči s sprejetjem sklepa.

2.2 Pogoji Pravilnika o začasnih objektih

Na podlagi šestega odstavka 5. člena GZ-1 določa podrobnejše pogoje in zahteve tudi začasne nujne objekte Pravilnik o začasnih objektih (Uradni list RS, št. 79/22; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik). Pravilnik ureja večje število pogojev začasne objekte, ki jih razvršča na splošne pogoje, ki veljajo za vsečasne objekte, ki jih ureja (začasni sezonski, začasni nujni in začasni skladiščni objekti). Poleg tega pa za vsako od teh kategorij določa še posebne pogoje za posamezne vrste začasnih objektov.

Splošni pogoji so določeni v 2. členu Pravilnika in se nanašajo zlasti na prostorsko umestitev in tehnično projektiranje. Na tem mestu ne navajamo vseh, saj je to stvar priprave ustreznega projekta začasnega objekta. Med njimi pa opozarjamo na naslednje:

- začasni objekti ne smejo ogrožati varnosti in zdravja uporabnikov in izvajalcev, ki opravljajo dejavnost v ali na objektu oziroma varnosti bližnjih objektov;
- postavijo se v montažni izvedbi ali kot objekti proizvodi, pri čemer Pravilnik podrobneje določa standarde za določene vrste začasnih objektov;
- zagotovljen morajo imeti dostop do javne ceste;
- ne smejo preprečevati uporabe sosednjih objektov in intervencijskega dostopa;
- postavljeni morajo biti tako, da niso potrebni novi priključki na objekte gospodarske javne infrastrukture oziroma se objekte lahko priključi na obstoječe priključke;
- zagotovljena mora biti požarna varnost (odmiki, evakuacijske poti, uporaba negorljivih ali težko gorljivih materialov,...);
- glede na namen uporabe mora biti zagotovljena primerna osvetljenost, prezračevanje, oskrba s pitno vodo in zadostno število sanitarij, odvajanje padavinske in komunalne odpadne vode;
- če gre za objekte v javni rabi, se morajo postaviti tako, da se ljudem s posameznimi funkcionalnimi oviranostmi omogoči neoviran dostop in njihova univerzalna uporaba;

- čeprav zanje ni potrebna skladnost s prostorskimi izvedbenimi akti, pa Pravilnik splošno zahteva, da po obliki, merilu, medsebojnem razmerju stavbnih mas, materialu in barvi ne motijo podobe kraja in da uporabljajo v največji možni meri elemente iz okoljsko sprejemljivih surovin in sekundarnih surovin ter da omogočajo večkratno uporabo ali recikliranje objekta ali njegovih delov po odstranitvi.

Posebni pogoji začasne nujne objekte so določeni v 4. členu Pravilnika, kjer je najprej ponovno poudarjeno, da se začasni nujni objekti postavijo, če gre za izvajanje nalog iz pristojnosti države ali občine za učinkovito obvladovanje razmer ob naravnih in drugih nesrečah v skladu predpisi, ki urejajo naravne in druge nesreče ali v primeru višje sile. Poleg tega Pravilnik posebej ureja tek dopustnega roka postavitve začasnih nujnih objektov, pri čemer tudi določa, da ta rok začne teči od dneva sprejema sklepa vlade ali občinskega sveta. Poleg tega med posebnimi pogoji začasne nujne objekte Pravilnik v tem členu določa dve izjemi od splošnih pogojev, ki jih določa Pravilnik, in sicer:

- za postavitev začasnih nujnih objektov se lahko izvedejo novi priključki na gospodarsko javno infrastrukturo;
- pri postavitvi začasnih nujnih objektov se lahko izvajajo izkopi, globlji od 1 m.

2.3 Nekaj o priporočilih občinam za učinkovito obvladovanje razmer ob poplavah in plazovih v avgustu 2023

Ministrstvo za naravne vire in prostor je dne 4.10.2023 poslalo občinam dokument z naslovom Priporočila občinam za učinkovito obvladovanje razmer ob poplavah in plazovih v avgustu 2023 – POSTAVITEV ZAČASNEGA NUJNEGA OBJEKTA. V njih najprej opozarjajo na predpisane pogoje za postavitev začasnega nujnega objekta, kjer je poudarjeno, da gre za postavitev objektov, potrebnih za učinkovito obvladovanje razmer v primerih naravnih in drugih nesreč oziroma v primeru višje sile. Posebej pa je v Priporočilih poudarjeno, da naj občina dopusti postavitev začasnih nujnih objektov samo v primerih, ko druge ustrežnejše rešitve ni, saj je to treba razumeti kot zadnji, skrajni ukrep.

Poleg tega Priporočila določajo še nekaj nasvetov glede umestitve začasnih nujnih objektov. Kot prednostna naj se upošteva postavitve začasnih nujnih objektov:

- znotraj stavbnih zemljišč,
- na že utrjenih površinah;
- na površinah z urejeno komunalno oskrbo oziroma je izvedba novih priključkov na gospodarsko javno infrastrukturo enostavna in ekonomična, ter
- da ne ležijo v varovanih območjih.

Ti nasveti niso predpisani, razen kolikor predpis, ki ureja posamezno varovano območje, takih objektov izrecno ne prepoveduje. V vsakem primeru pa so nasveti smiselni, saj je zaradi njih poseg v prostor zaradi postavitve začasnih nujnih objektov manj invaziven. V pravnem smislu pa Priporočila niso zavezujoča za občine, seveda pa morajo upoštevati zakon in podzakonske predpise, ki izvršujejo zakon.

3 Presoja izpolnjevanja pogojev začasne nujne objekte v primeru začasne avtobusne postaje

3.1 Uvodno

Kot izhaja iz prejšnje točke, predpisujeta GZ-1 in Pravilnik kar veliko število pogojev za postavitve začasnega nujnega objekta. Zlasti pogoji iz Pravilnika predstavljajo večinoma urbanistične in arhitekturne zahteve, ki jih je treba upoštevati pri projektiranju začasnega nujnega objekta, kot so zahteve glede umestitve, požarne varnosti, oblikovanja in podobno. Te zahteve niso predmet tega mnenja, opozarjamo pa, da morajo biti upoštevane pri načrtovanju začasne avtobusne postaje.

Začasna avtobusna postaja je objekt javne rabe, zato posebej opozarjamo na zahtevo po dostopnosti za funkcionalno ovirane osebe. To zahteva zlasti upoštevanje poti za gibalno ovirane osebe, jasne in zlahka vidne (svetilne) oznake in besedilna sporočila za slušno ovirane. Hkrati je treba zagotoviti varnost potnikov in varnost prometa vozil, vključno z ustreznimi priključki na javno cestno omrežje.

Opozoriti je treba posebej tudi na zakonski pogoji, da so začasni nujni objekti narejeni v montažni izvedbi ali kot objekt proizvod. V obravnavanem primeru so vse stavbe, v katerih se bo izvajala dejavnost začasne avtobusne postaje sestavljene iz vnaprej izdelanih proizvodov, ki so povezani v nekaj sklopov. Glede na to nedvomno ustrezajo zahtevi, da gre za objekte – proizvode, stvar projektiranja in izdelave pa je, da se upoštevajo ustrezni standardi za te proizvode. V ostalem gre zgolj za montažno izdelavo avtobusne postaje z dvignjenimi peroni in dovoznimi ter odvoznimi potmi ter potrebnimi drugimi oznakami. Kolikor izhaja iz predložene dokumentacije, bodo uporabljeni obstoječi priključki na gospodarsko javno infrastrukturo, čeprav Pravilnik dopušča začasne nujne objekte tudi izdelavo novih priključkov. Tako menimo, da so te zahteve začasne nujne objekte izpolnjene.

V splošnem je torej mogoče reči, da so tehnične zahteve začasne nujne objekte pri začasni avtobusni postaji izpolnjeni, čeprav je to zlasti tehnično vprašanje. V tem mnenju pa je treba posebej obravnavati tri vprašanja: vprašanje pogoja višje sile, vprašanje skrajne in edine možnosti, in vprašanje roka postavitve začasne avtobusne postaje.

3.2 Vprašanje višje sile

Kot je že bilo omenjeno, je mogoče začasne nujne objekte postaviti le v treh vrstah okoliščin, od katerih v primeru avtobusne postaje pridejo v poštev le okoliščine višje sile. Začasna avtobusna postaja se lahko postavi kot začasni nujni objekt le, če je potrebna za učinkovito obvladovanje razmer v primeru višje sile.

Pojem višje sile v slovenskem pravu ni definiran na zakonski ravni, čeprav ga zakoni in drugi predpisi pogosto uporabljajo. Prav zaradi te njegove vseprisotnosti neka povsem jasna in vseobsegajoča definicija niti ni mogoča. V teoriji in sodni praksi je višja sila opredeljena kot okoliščina, ki je nepredvidljiva in neobičajna, se zgodi neodvisno od posameznikovega ravnanja, in na katero posameznik ne more vplivati. Taka opredelitev višje sile je največkrat uporabljena na civilnem področju kot podlaga za izogib odškodninski odgovornosti pri neposlovni obveznosti (153. člena

Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 97/07 - uradno prečiščeno besedilo, 64/16 - odl. US, 20/18; v nadaljnjem besedilu: OZ) oziroma pri odškodninski obveznosti zaradi neizpolnitve pogodbe, kjer višja sila predstavlja popolno nezmožnost izvršitve pogodbene obveznosti, za katero tista pogodbeni stranka, ki ne more izvršiti obveznosti, ne odgovarja in ne nosi posledic neizpolnitve pogodbe (240. člen OZ).

Pri opredelitvi višje sile na civilnopravnem področju je zlasti treba upoštevati, da je dogodek višje sile izjema od načela spoštovanja obveznosti med strankami kot subjekti zasebnega prava. V primeru uporabe pojma višja sila kot pogoja za postavitve začasnih nujnih objektov pa je ta pojem uporabljen kot podlaga za ureditev objektov, ki so v javnem interesu in so nujno potrebni za zagotavljanje javnih nalog in storitev. To jasno izhaja iz opredelitve tega razloga, saj GZ-1 v 4. členu določa, da so ti objekti potrebni za izvajanje nalog iz pristojnosti države ali občine, torej v javnem interesu, saj je obvladovanje razmer v položaju višje sile seveda naloga javnih oblasti. Pojem višje sile je zato v tem primeru treba gledati v luči zagotavljanja javnega interesa, kar nujno pomeni njegovo širše razumevanje. V primeru začasnih nujnih objektov je višja sila torej vsak dogodek, ki ni bil pričakovan in ga ni mogoče odvrniti ali premagati, in ki povzroči razmere, v katerih je treba nujno poskrbeti za javni interes, torej za izvršitev nalog ali storitev v javnem interesu. Zaradi takih okoliščin je v javnem interesu treba postavitičasne nujne objekte. V tem primeru je bistven element dogodka višje sile, da je v njem nujno poskrbeti za javni interes. Dogodek sicer mora biti izreden in nepremagljiv, vendar je bistvo, da je z njim ogrožen javni interes in da je zaradi javnega interesa treba čimprej (nujno) postavitičasne nujne objekte.

V tem kontekstu se naročnik upravičeno sklicuje tudi na sodbo sodišča EU, iz katere izhaja, da pojem višja sila vsebuje objektivni element, ki zadeva neobičajne okoliščine, na katere subjekt nima vpliva, in subjektivni element, ki od subjekta zahteva, da se zaščiti pred posledicami neobičajnega dogodka, s tem da sprejme potrebne ukrepe brez prekomernih žrtev². Uporabljeno načasne nujne objekte to pomeni, da morajo obstajati neobičajne okoliščine, na katere investitor v novo avtobusno postajo na

² Glej odločitve v zadevah *Bayer proti Komisiji*, C 195/91 P, točka 32, *Zuazaga Meabe proti UUNT*, C-325/03 P, točka 25 in *Société Pipeline Méditerranée et Rhône (SPMR) proti Administration des douanes et droits indirects in Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)*, C-314/06, točka 24.

območju Potniškega centra Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: PCL) nima vpliva, posledično pa mora izvesti nujne ukrepe za zagotavljanje delovanja avtobusne postaje, kar v konkretnem primeru zahteva postavitve začasnih nujnih objektov.

V konkretnem primeru je treba pritrditi stališču iz osnutka sklepa Mestnega sveta MOL, da take izjemne okoliščine predstavlja potek upravnih postopkov in upravnih sporov v zvezi s pridobitvijo integralnega gradbenega dovoljenja za novo avtobusno postajo v okviru PCL. Pridobivanje integralnega dovoljenja vključuje potek več soodvisnih upravnih postopkov, kjer zastoj v enem postopku vpliva tudi na druge. Na te zastoje investitor ne more vplivati, saj so izključno odvisni od ravnanja drugih udeležencev v teh postopkih in tudi upravnih sporih. Posledica tega je, da integralno gradbeno dovoljenje za novo avtobusno postajo še ni pravnomočno, medtem ko ostali investitorji na tem območju s pravnomočnimi gradbenimi dovoljenji razpolagajo in izvajajo svoje gradbene projekte. Dela na teh projektih bodo že s 1.6.2026 povzročila, da bo postala uporaba obstoječe infrastrukture za potnike in zaposlene življenjsko nevarna, saj se bodo ti nahajali sredi aktivnega gradbišča s težko mehanizacijo, česar pa investitor nove glavne avtobusne postaje v Ljubljani, z rednimi pravnimi sredstvi ali skrbnostjo ne more preprečiti ali ustaviti. Subjektivni element višje sile torej obstaja.

Te izjemne in nepremagljive okoliščine so povzročile, da mora investitor oziroma upravljavec sedanje avtobusne postaje nujno s 1.6.2026 zagotoviti normalno delovanje avtobusne postaje na drugi lokaciji. Zaradi kratkega časa je podan element nujnosti, ki od investitorja zahteva, da v kratkem roku »brez prekomernih žrtev«, torej brez prekomernih stroškov in drugih neugodnosti zagotovi javne storitve avtobusne postaje. Kot edina izvedljiva rešitev se je izkazala postavitve začasne avtobusne postaje na bližnji primerni lokaciji, ki je izvedljiva kot postavitve začasnih nujnih objektov. Na podlagi tega menimo, da obstaja tudi objektivni element višje sile.

Glede na to menimo, da je treba pritrditi ugotovitvam v obrazložitvi predloga sklepa o postavitvi začasne avtobusne postaje, da obstajajo okoliščine višje sile, zaradi katerih je treba postaviti začasno avtobusno postajo kot začasni nujni objekt.

3.3 Neobstoj drugih izvedljivih rešitev

Kot je že omenjeno, je v Priporočilih navedeno, da naj občina dopusti postavitve začasnih nujnih objektov samo v primerih, ko druge ustrežnejše rešitve ni. Čeprav ta pogoj ni predpisan niti v GZ-1 niti v Pravilniku, je gotovo razumen, saj postavitve začasnih nujnih objektov predstavlja nov poseg v prostor, zato je smiselno ugotoviti, ali je v okviru obstoječih objektov mogoče ustrežnejše rešiti nastali položaj.

Iz obrazložitve predloga sklepa Mestnega sveta izhaja, da so bile te druge možnosti skrbno proučene, zlasti v okviru najema bližnjih obstoječih objektov. Vendar je bilo ugotovljeno, da specifične logistične in varnostne zahteve glavne avtobusne postaje tega ne omogočajo in je potrebno postaviti novo začasno avtobusno postajo kot začasni nujni objekt na območju sedanjega parkirišča osebnih avtomobilov s parcelnimi številkami 2106/35, 2106/40, 2106/61, 2106/63, 2106/71, 2106/72, 2106/73, 2106/74, 2128, 2129, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 3763, 3765 vse k.o. 1737 – Tabor. Ta zemljišča so stavbna zemljišča, že utrjena, imajo že urejene komunalne priključke oziroma so novi ekonomično izvedljivi, hkrati pa ne ležijo na varovanih območjih. Seveda pa je glavna in očitna zahteva tudi bližina železniške postaje.

Glede na to menimo, da je v obrazložitvi sklepa ustrezno pojasnjeno, da ne obstojijo ustrežnejše ali sploh ustrezne alternativne rešitve in da je postavitve začasne avtobusne postaje na navedeni lokaciji kot začasni nujni objekt edino izvedljiva.

3.4 Nekatera vprašanja roka postavitve začasne avtobusne postaje

GZ-1 v povezavi s Pravilnikom določa, da je najdaljši čas postavitve začasnih nujnih objektov 3 leta od sprejema sklepa vlade oziroma občinskega sveta o njihovi postavitvi. Ta rok je uporabljen tudi v predlogu sklepa Mestnega sveta MOL.

Ta rok za dokončno izgradnjo obeh terminalov na območju PCL je relativno kratek in investitor bo moral v tem času zagotoviti prestavitev dejavnosti avtobusne postaje na

ta dva nova terminala. Po preteku zadevnih treh let bodo objekti začasne avtobusne postaje, ki so bili postavljeni kot začasni nujni objekti, postali nelegalne gradnje in jih bo investitor moral odstraniti.

Rok treh let je za ureditev daljše rabe začasne avtobusne postaje zelo kratek, zato je treba opozoriti, da je treba nemudoma po postavitvi začasne avtobusne postaje kot začasnega objekta začeti z aktivnostmi za trajnejšo rešitev. Kot prva možnost se kaže izvedba lokacijske preveritve za začasno rabo območja po 137. členu ZUreP-3, na katerem bo začasna avtobusna postaja, ki mora urediti tudi podlago za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekte začasne avtobusne postaje, pri čemer ta začasna raba lahko traja do sedem let. Možne so tudi druge rešitve, bodisi bolj obsežna izvedba lokacijske preveritve za individualno odstopanje od prostorskih izvedbenih pogojev po 136. členu ZUrep-3 in tudi določitev novih dopustnih objektov na območju začasne avtobusne postaje, pa tudi sprememba ZN PCL, če je potrebna sprememba podrobnejše namenske rabe na tem območju. Slednje pa je verjetno izvedljivo le, če se najprej izvede lokacijska preveritev za začasno rabo, v času le-te pa sprememba ZN PCL.

Rešitev začasne avtobusne postaje kot začasnega nujnega objekta je rešitev za zelo kratek čas, zato je že zdaj treba začeti načrtovati potrebne alternativne ureditve.

prof. dr. Rajko Pirnat