



EVA: 2014-1211-2284  
Številka: 00702-123/2017/6  
Datum: 23. 11. 2017

### **Mnenje o Predlogu zakona o ureditvi lastništva javnih cest**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) podaja Državnemu zboru Republike Slovenije stališče do Predloga zakona o ureditvi lastništva javnih cest, ki ga je Državnemu zboru predložil Državni svet.

Predlog zakona o ureditvi lastništva javnih cest je pripravil Državni svet. S predlogom zakona naj bi se rešila problematika 23.000 km neodmerjenih in zemljiškoknjižno neurejenih kategoriziranih cest. Predlog zakona naj bi omogočil sistemsko saniranje pravnega položaja, ko država in občine že desetletja zagotavljajo in vzdržujejo javne ceste, ki jim zemljiškoknjižni lastniki vse do danes niso nasprotovali, čeprav so zgrajene po zemljiščih, ki so formalno vknjižena na posameznike in ne na Republiko Slovenijo in občine.

Predlog zakona določa domnevo priposestevovanja, in sicer da se domneva, da je nepremičnina pod cestnim telesom javne ceste v javni lasti, če je na njej več kot 20 let zgrajena javna cesta.

O dovolitvi vknjižbe lastninske pravice naj bi odločilo zemljiškoknjižno sodišče na podlagi uredbe vlade oziroma odloka občine o kategorizaciji javnih cest. Zemljiškoknjižni lastnik bi lahko zoper sklep, s katerim je dovoljen vpis lastninske pravice v korist Republike Slovenije oziroma občine, z ugovorom izpodbijal domnevo priposestevovanja.

Sodišče bi v primeru vloženega ugovora prekinilo postopek za vpis lastninske pravice in zemljiškoknjižnega lastnika napotilo, da v roku 30 vloži tožbo, s katero izpodbija domnevo lastništva Republike Slovenije oziroma občine. Če tožba v roku ne bi bila vložena, ali če bi sodišče tožbo zavrnilo ali zavrglo, bi se zavrnil tudi ugovor zoper sklep o vpisu lastninske pravice.

Če bi bilo tožbenemu zahtevku zemljiškoknjižnega lastnika ugodeno, bi zemljiškoknjižno sodišče ugodilo tudi ugovoru zoper sklep o vpisu lastninske pravice ter predlog za vpis lastninske pravice v korist Republike Slovenije oziroma občine zavrnilo.

Predlog zakona dopušča ugovor zemljiškoknjižnega lastnika, to je izpodbijanje domneve priposestevovanja, zgolj v primeru, če ta dokaže, da je gradnji in uporabi javne prometnice nasprotoval, Republika Slovenija oziroma občina ali njuni pravni predniki pa kljub dokazanemu nasprotovanju niso izpeljali odkupa ali razlastitve ali niso pridobili vsaj dovoljenja takratnega lastnika nepremičnine za gradnjo javne ceste.

Predlog zakona predvideva tudi izbris vseh bremen, razen tistih služnosti, ki so združljive z javnimi cestami. Bremena bi se v zemljiški knjigi zbrisala z dnem vpisa lastninske pravice v korist Republike Slovenije oziroma občine. Imetniki izbrisane pravice bi imeli pravico do uveljavljanja denarnega zahtevka zaradi izbrisa svojega upravičenja do višine vrednosti nepremičnine, če v času, ko so pridobili upravičenje na cesti, niso mogli vedeti, da je tam cesta. Če so vedeli, da je tam cesta, upravičenja nimajo, ker cesta kot taka nima tržne vrednosti. Višina vseh odškodnin vseh upravičencev skupaj bi bila omejena na vrednost nepremičnine, pri čemer bi se kot vrednost nepremičnine štela vrednost nepremičnine kot bi jo ta imela brez objekta javne ceste in drugih objektov javne infrastrukture.

Predlog zakona predvideva tudi možnost odkupa nepremičnine po njeni tržni vrednosti ter plačilo odškodnine, vendar le v primeru, ko je javna cesta zgrajena pred manj kot 20 leti in Republika Slovenija oziroma občina nista lastnici nepremičnine, na kateri je zgrajena cesta. V tem primeru bi imel zemljiškoknjižni lastnik možnost v nepravdnem postopku zahtevati odkup nepremičnine po tržni vrednosti nepremičnine ter po plačilu tudi prepis lastninske pravice v korist Republike Slovenije oziroma občine. Kot vrednost nepremičnine bi štela vrednost nepremičnine kot bi jo ta imela brez objekta javne ceste in drugih objektov javne infrastrukture.

Predlog zakona bi tudi določil, da zemljiškoknjižni lastnik ne bi bil upravičen do uporabnine zaradi uporabe nepremičnine za javno cesto, saj če uporabi ni nasprotoval oziroma ni nikoli zahteval nadomestila, ne more uveljavljati plačila za nazaj.

Vlada predlogu zakona **nasprotuje**, saj meni, da je v pretežnem delu v neskladju z Ustavo Republike Slovenije ( v nadaljevanju: ustava), kar utemeljuje v nadaljevanju.

Vlada se sicer strinja, da gre v primeru neurejenega zemljiškoknjižnega stanja zemljišč, na katerih so zgrajene javne ceste, za izrazito perečo problematiko, na rešitev katere vlada in pristojna ministrstva že dolgo opozarjajo. Iz tega vidika je razumljiva pobuda Državnega sveta, ki predlaga nove ukrepe za ureditev te problematike. Vendar pa predloga Državnega sveta ni mogoče podpreti v besedilu, kot je predlagano, in sicer zaradi resnih razlogov ustavnopravne narave.

Obravnavana problematika izhaja še iz sistemskega obdobja družbene lastnine, ko zemljiškoknjižnemu urejanju lastništva zemljišč, po katerih potekajo javne ceste, ni bila posvečena potrebna pozornost. Dejstvo je, da so se v preteklosti (zlasti v obdobju pred osamosvojitvijo) številne občinske ceste gradile tako, da v zvezi z zemljiščem sploh ni bila sklenjena pogodba niti uveden postopek razlastitve, bili so zgolj ustni dogovori ali izjave v postopkih pridobivanja gradbenih dovoljenj, praviloma brez plačila odškodnine. V zemljiško knjigo se lastninska pravica občine ni vpisovala, saj ni bilo ustrezne listine za vpis, tj. pogodbe ali odločbe razlastitvenega organa. Zakon o javnih cestah (ZJC) iz leta 1997 (Uradni list RS, št. 29/97) je skušal to problematiko urediti tako, da je omogočil vpis v zemljiško knjigo po skrajšanem postopku brez zemljiškoknjižne listine (85. člen), lastnike, ki odškodnine še niso prejeli, pa je v zvezi z odškodnino napotil na sodišče.

Navedeni 85. člen ZJC je Ustavno sodišče leta 2002 razveljavilo, ker je ugotovilo, da je v neskladju z ustavo, kajti ni dopustno, da bi vpis v zemljiško knjigo imel razlastitveni učinek (odl. US, št. U-I-224/00-15 z dne 9. 5. 2002, Uradni list RS, št. 50/02). Vpis lastninske pravice države ali občine v zemljiško knjigo mora imeti po stališču Ustavnega sodišča dopusten pravni temelj, torej pravni posel z lastnikom ali odločbo o razlastitvi. Izjave lastnikov zemljišč, da dopuščajo poseg na svoje zemljišče, ki so bile dane v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja za ceste, pa ne predstavljajo takšnega temelja. Ustavno sodišče je tako v svoji odločbi jasno poudarilo, da je v zvezi z urejanjem stvarnopравnih razmerij na javnih cestah dopustno pridobiti zemljišče zgolj na podlagi pravnega posla (pogodba) z lastnikom ali v postopku razlastitve. V primerih pridobivanja zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo javnih cest, gre namreč za zasledovanje javne koristi, ustava pa v 69. členu jasno določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko odvzame ali omeji v javno korist le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon. Tej splošni odločitvi so sledile še številne druge odločitve Ustavnega sodišča, tako da danes na tem področju obstaja obsežna in ustaljena ustavnosodna praksa, ki jo je pri pripravi zakonskih predlogov za urejanje te problematike treba upoštevati.

Z namenom, da bi sledili odločitvi Ustavnega sodišča, hkrati pa občinam čim bolj olajšali pridobivanje zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, je vlada Državnemu zboru leta 2005 predložila v sprejetje novelo ZJC (ZJC-B, 19. člen, Uradni list RS, št. 92/05), s katero je bil bistveno poenostavljen razlastitveni postopek za pridobivanje zemljišč na obstoječih javnih cestah, torej na cestah, ki so že bile zgrajene in je po njih tudi potekal promet, niso pa še

bila urejena stvarnopravna razmerja z zemljiškoknjižnimi lastniki zemljišč, po katerih te ceste potekajo. V tem posebnem razlastitvenem postopku (ki se še vedno lahko uporablja) se šteje, da je javna korist za razlastitev ugotovljena, če takšna cesta obstaja kot javna cesta (torej, da je kategorizirana) ob uveljavitvi novele zakona (torej na dan 19. 10. 2005) in če ob vložitvi zahteve za razlastitev po njej poteka cestni promet tako, da je zagotovljena uporaba cest vsem pod enakimi pogoji. To predstavlja odstop od splošnih pogojev za razlastitev, po katerih se javna korist ugotavlja s prostorskim aktom, za ceste pa se v preteklosti takšni akti niti niso vedno sprejemali. Nadalje se šteje, da se razlastitveni postopek začne že z vložitvijo zahteve za razlastitev (po splošnih predpisih je treba o tem izdati posebno odločbo), že z dokončnostjo odločbe o razlastitvi pa upravičenec (Republika Slovenija oziroma občina) pridobi lastninsko pravico na nepremičnini; v splošnem postopku razlastitve je bila takšen mejnik pravnomočnost odločbe. Ne glede na plačilo odškodnine pridobi upravičenec posest na nepremičnini takoj. O odškodnini se lahko odloča v kasnejših sodnih postopkih.

Odločitvi Ustavnega sodišča iz leta 2002 so sledile še številne druge odločbe tako Ustavnega sodišča kot rednih sodišč, ki so postopoma čedalje bolj dajale prednost zasebni lastnini pred javnim interesom. Ta premik je bil rezultat stopnjevanja sankcij, saj se jasne odločitve Ustavnega sodišča niso spoštovale. Dejstvo je, da bližnjic za ureditev zemljiškoknjižnih razmerij ni mogoče ubirati, ne da bi zemljiškoknjižnemu lastniku zagotovili pravično odškodnino ali sklenili z njim ustrezen sporazum, s katerim lahko ta jasno izrazi svojo voljo glede razpolaganja z zemljiščem. Proučene so bile številne možnosti, vendar ostaja srž problema dejstvo, da se razmerja ne urejajo da torej ni zadostne aktivnosti občin za ureditev razmerij z zemljiškoknjižnimi lastniki. Odgovornost za to pa je pri upravljavcih cest, predvsem občinskih cest. Ni problem v postopku, poseben razlastitveni postopek je relativno enostaven. Rešitve, ki bi imele razlastitveni učinek brez postopka, v katerem so varovane pravice lastnika, pa so protiustavne.

V tem smislu je vlada pozorno proučila predlog Državnega sveta (v nadaljevanju: predlog), ki ga iz zgoraj navedenih razlogov ni mogoče podpreti. Kot izhaja iz obrazložitve predloga, predlagana rešitev temelji na temelju priposestevanja lastninske pravice na nepremičnini. Vendar po proučitvi predlaganih določb vlada ugotavlja, da to ne drži v celoti. V 3. členu predloga se predlaga domneva, *da je nepremičnina pod cestnim telesom v javni lasti, če je na njej že več kot 20 let zgrajena javna cesta*. To posledico predlagatelj utemeljuje s pridobitvijo lastninske pravice na temelju priposestevanja saj v obrazložitvi navaja, da predlagana domneva izhaja iz splošne ureditve priposestevanja lastninske pravice, kot jo ureja Stvarnopravni zakonik. Vendar pa predlog ne zahteva temeljne predpostavke za nastop priposestevanja – to je dobrovernosti priposestvovalca, da uporablja ali daje v uporabo nepremičnino kot lastnik. Vlada meni, da bi takšna ureditev predstavljala obid določb o razlastitvi, ki morajo slediti ustavnim načelom, kot so obrazložena v odločbah Ustavnega sodišča. Sprejem navedene teze bi razlastitvenemu upravičencu omogočil, da okupira nepremičnino in opravi dejanski razlaščujoč ukrep, nato pa čaka na potek priposestvovalne dobe, da je razlastitev tudi de iure izvršena. Vsebinsko enako zahtevo za nastop priposestevanja je imel tudi prej veljavni Zakon o temeljnih lastninskopravnih razmerjih,<sup>1</sup> ki je zahteval 10-letno zakonito posest, torej pravni naslov (pogodbo), na katerem je temeljila posest, ter časovni in dejanski element izvrševanja le-te. Utemeljeno je mogoče dvomiti, da bi Ustavno sodišče po desetletjih nespoštovanja njegovih odločb imelo razumevanje za tovrstne »bližnjice« pri presoji kriterijev primernosti in sorazmernosti, kar je pogoj za ustavno skladnost ukrepa, ki je ustavno varovana pravica. Poleg tega bi prišlo do očitno neenakega obravnavanja lastnikov, za katere bi se uporabljal ta zakon, v primerjavi z lastniki, ki jim je bila odškodnina zaradi omejitve lastninske pravice v javno korist že priznana.

---

<sup>1</sup> Uradni list SFRJ, št. 6/80, 20/80 – popr., 36/90 in Uradni list RS, št. 87/02 – SPZ.

Vlada želi izrecno poudariti, da je za obravnavno področje nujno treba upoštevati ustavnosodno prakso in da poenostavljenje postopkov oziroma pogojev za urejanje lastninske pravice države oziroma občin v nasprotju z jasnimi stališči Ustavnega sodišča v ničemer ne prispeva k ureditvi tega stanja. Kot je bilo navedeno, je smiselno enake rešitve, kot so predlagane, imel že Zakon o javnih cestah, Ustavno sodišče pa je določbo, ki je omogočala poenostavljeno vknjižbo, razveljavilo zaradi neskladnosti z Ustavo.

Zadevno problematiko je torej treba urediti zgolj tako, kot je že večkrat odločilo Ustavno sodišče, torej s sklenitvijo pogodbe ali v postopku razlastitve, pri čemer ima lastnik zemljišča pravico do odškodnine v skladu z zakonom, kar vse omogoča že veljavna zakonodaja.

Vlada meni, da predlagani zakon za urejanje problematike ni potreben, saj so ukrepi in postopki za urejanje stvarnopравnih razmerij javnih cest že ustrezno urejeno v veljavni zakonodaji.