



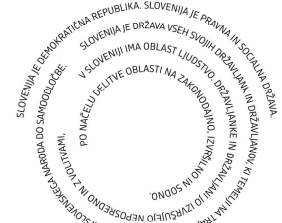
REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 326-07/17-65/

Datum: 15. 11. 2017

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), druga obravnava, EPA 2284 - VII.

Zakonodajno-pravna služba je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

S Predlogom zakona se želi urediti problem neurejenih lastninskih razmerij na nepremičninah, na katerih so zgrajene javne ceste, javne poti in nekategorizirane ceste, ki se uporabljajo za javni cestni promet (v nadaljnjem besedilu: javne ceste), ki so kot takšne določene na državni ravni z uredbo Vlade oziroma na lokalni ravni z občinskim odlokom.

Kot izhaja tudi iz uvodnih pojasnil Predloga zakona je bila ta materija že predmet zakonskih rešitev, najprej v okviru 85. člena Zakona o javnih cestah (ZJC),¹ ki je določal, da se zemljišče, ki je bilo do uveljavitve tega zakona uporabljeno za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, pa ni bilo vpisano v zemljiško knjigo kot družbena lastnina, vpiše v zemljiško knjigo kot javno dobro po skrajšanem postopku brez zemljiškoknjižne listine ne glede na svojo vrednost. Prejšnji lastniki zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, jo imajo pravico zahtevati v skladu z zakonom. Takšno ureditev je Ustavno sodišče z odločbo, št. U-I-224/00,² kot neustavno razveljavilo, saj je presodilo, da zakon po 69. členu Ustave ne more imeti neposrednih razlastitvenih učinkov, posledično pa tudi ne more sanirati morebitnega razlastitvenega učinka podzakonskega predpisa (akta o kategorizaciji ceste, ki poteka po zemljišču v zasebni lasti). Ustavno sodišče je presodilo, da je bila zakonska ureditev 85. člena ZJC v neskladju z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena ter 23., 33. in 69. členom Ustave.

¹ Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97, 18/02).

² Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-224/00 z dne 9.5.2002 (Uradni list RS, št. 50/02).

Ta odločba ima tudi precedenčni pomen za presojo lastninskopravnega režima javnih cest. Kot odziv na navedeno situacijo je bila leta 2005 uveljavljena zakonska ureditev prehodne narave (19. člen ZJC-B), ki pa še vedno velja in omogoča pridobitev nepremičnin, po katerih potekajo (na dan 18.10.2005) obstoječe javne ceste, po posebnem, poenostavljenem postopku razlastitve.³

Kljub temu so lastninskopravna razmerja na številnih nepremičninah, na katerih so zgrajene javne ceste, neurejena. Predlagana ureditev se sicer nanaša na vse javne ceste, tako državne kot občinske, iz pojasnil k Predlogu zakona pa izhaja, da se problematika navezuje zlasti na občinske javne ceste. V zvezi s to problematiko se nadaljnja ustavnosodna presoja nanaša na presojo občinskih odlokov o kategorizaciji občinskih cest v zadevah kategorizacije občinskih cest preko spornih zasebnih zemljišč, pri čemer je Ustavno sodišče zaradi neaktivnosti občin, ki niso odpravile protiustavnih predpisov o kategorizaciji javnih cest, uporabilo stopnjevanje sankcij. In sicer je Ustavno sodišče do leta 2011 sprejemalo ugotovitvene odločbe o neskladju odlokov z Ustavo ter določalo način izvršitve (pravni posel za pridobitev zemljišč oziroma razlastitveni postopek ali postopek ukinitve javne ceste),⁴ po tem letu pa daje prednost lastninski pravici pred javnim interesom ter odloke v spornih delih razveljavlja,⁵ najprej z odločnim učinkom,⁶ pozneje brez odložnega učinka.⁷ Praksi Ustavnega sodišča sledijo tudi redna sodišča, ki zlasti v prekrškovnih in upravnih zadevah na delih občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, ne upoštevajo kategorizacije cest kot odločilnega dejstva, temveč je za sodišča merodajna lastninska pravica.

S Predlogom zakona se problematika neurejenih lastninskih razmerij na nepremičninah, na katerih so zgrajene javne ceste, rešuje na dva različna načina, in sicer za nepremičnine, na katerih so zgrajene javne ceste več kot 20 let, ter za nepremičnine, na katerih so zgrajene javne ceste manj kot 20 let, pri čemer sicer začetek tega obdobja ni nedvoumno določen. Medtem ko Predlog zakona za slednje v zakonsko ureditev vnaša možnost zemljiškoknjižnega lastnika, da zahteva odkup nepremičnine, za prve predvideva uporabo instituta priposestevovanja. Predlagana ureditev se nanaša na zunajknjižno priposestevovanje, kar pomeni pridobitev lastninske pravice na podlagi priposestevovanja, ko posestnik ni vpisan v zemljiško knjigo. Pri tem se vzpostavlja pravna domneva, da je nepremičnina pod cestnim telesom v javni lasti, če je na njej več kot 20 let zgrajena javna cesta. Ob tem je določeno, da se uredba Vlade oziroma odlok občine, s katero je določena javna cesta, šteje za listino, ki je podlaga za vpis lastninske pravice v korist Republike Slovenije oziroma občine. Lastninska pravica države oziroma občine se vpiše na podlagi sklepa. V ugovoru zoper sklep lahko zemljiškoknjižni lastnik navedeno domnevo izpodbija. V tem primeru se prekine postopek vpisa v zemljiško knjigo in lastnika napoti, da v roku 30 dni vloži tožbo, s katero izpodbija domnevo lastništva Republike Slovenije oziroma občine, pri čemer mora dokazati, da je gradnji in uporabi javne prometnice nasprotoval, Republika Slovenija oziroma občina ali njuni pravni predniki pa kljub dokazanemu nasprotovanju niso izpeljali postopka odkupa ali razlastitve ali pa niso pridobili vsaj dovoljenja takratnega lastnika nepremičnine za gradnjo javne ceste. V obrazložitvi Predloga zakona je navedeno, da se izhaja iz primerljive ureditve po 43. členu Stvarnopravnega zakonika (SPZ).⁸

³ 19. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah – ZJC-B (Uradni list RS, št. 92/05) v zvezi s 123. členom Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US in 46/15).

⁴ Npr. odločbe US RS, št. U-I-387/02, št. U-I-211/04, št. U-I-240/05, št. U-I-357/06, št. U-I-132/07, U-I-286/08.

⁵ Ustavno sodišče je v odločbi, št. U-I-208/10, tudi izčrpno utemeljilo uporabo strožjega ukrepa; glej 10. in 11. točka obrazložitve.

⁶ Npr. odločbe US RS, št. U-I-208/10, U-I-270/09.

⁷ Npr. odločbe US RS, št. U-I-72/10, št. U-I-113/10, št. U-I-160/10, št. U-I-722/11, št. U-I-194/12, št. U-I-289/12, št. U-I-44/13, št. U-I-33/14.

⁸ 43. člen SPZ, ki ureja priposestevovanje, določa:

Priposestvanje je civilnopravni institut stvarnega prava, s katerim se pridobi lastninska pravica na podlagi zakona. Gre za originaren način pridobitve lastninske pravice, pri čemer se lastninska pravica pridobi v trenutku, ko so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji. Podlaga za vknjižbo tako pridobljene lastninske pravice pa je pravnomočna sodba, s katero sodišče ugotovi obstoj takšne pravice. Institut priposestvanja služi predvsem varnosti pravnega prometa, ker omogoča, da po poteku priposestvovalne dobe dejansko stanje stvari postane tudi njeno pravno stanje.⁹ Predpostavke za pridobitev lastninske pravice na nepremičnini s priposestvanjem so v skladu s 43. členom SPZ dobra vera, lastniška posest in potek časa.

Dobra vera posestnika je opredeljena v 28. členu SPZ, in sicer negativno, tj. posestnik ni v dobri veri, če je vedel ali mogel vedeti, da ni upravičen do posesti. Lastniško posest SPZ opredeljuje v 27. členu in določa, da je lastniški posestnik tisti, ki ima stvar v posesti, kot da je njegova. Ob upoštevanju navedenih določb je dobroverni lastniški posestnik tisti, ki ima stvar v posesti kot da je njegova ter ne ve in tudi ne more vedeti, da te pravice nima, torej je v opravičljivi zmoti o tem, da je lastnik stvari, kar vključuje prepričanje o obstoju pravne podlage, ki je potrebna za pridobitev lastninske pravice. Dobrovernost pomeni, da ima priposestovalec oziroma njegov pravni naslednik pravni naslov za pridobitev posesti, ki mora biti takšen, da bi, če bi bile izpolnjene predpostavke, privedel do pridobitve lastninske pravice.¹⁰ Tipičen primer dobrovernega lastniškega posestnika je tisti, ki je pridobil posest stvari v sklopu pravno poslovne pridobitve stvari (npr. prodajne pogodbe), ki je iz določenega, njemu neznanega razloga, neveljavna.¹¹ Glede na definicijo dobroverne lastniške posesti na podlagi 27. in 28. člena SPZ je izključeno, da bi bil posestnik, ki ne more izkazati pravnega naslova za svojo posest, lahko dobroveren. Tisti, ki misli, da je lastnik stvari, ne ve pa, na kateri pravni podlagi (pravni posel, dedovanje) naj bi lastninsko pravico pridobil, ima vsekakor razlog za to, da dvomi o tem, ali je res lastnik stvari ali ne. Kakor hitro obstaja dvom, pa ni več dobrovernosti.¹² V primeru pravne osebe je treba tudi upoštevati, da se dobra vera presoja po dobri veri njenih organov in drugih oseb, za katere je glede na njihovo delovno področje pomembno, da stvar pripada pravni osebi (46. člen SPZ). Druga predpostavka priposestvanja, kot že navedeno, je lastniška posest, pri čemer mora imeti lastniški posestnik nepremičnino v posesti kot da je njegova in je tako prepoznavno tudi navzven. Priposestvanje je sicer mogoče le po poteku določenega časa, pri čemer je za nepremičnino določeno desetletno obdobje. Priposestvovalna doba začne teči tisti dan, ko je posestnik dobil stvar v dobroverno lastniško posest, konča pa se z iztekom zadnjega dne te dobe. Posestnik mora biti v dobri veri ves čas trajanja priposestvovalne dobe (45. člen SPZ). Dokazno breme obstoja lastniške posesti skozi določeno priposestvovalno dobo nosi priposestovalec, glede dobrovernosti pa sicer velja pravna domneva (9. člen SPZ), tako da morebitno nedobrovernost dokazuje nasprotna stranka.

Predlagatelj navaja, da izhaja iz primerljive ureditve po 43. členu SPZ, vendar pa ugotavljamo, da predlagana ureditev v razmerju do veljavne zakonske ureditve stvarnega prava bistveno odstopa. Predlog zakona vzpostavlja pravno domnevo pridobitve lastninske pravice države oziroma občine s priposestvanjem, kar pomeni, da omogoča državi oziroma občini pridobitev lastninske pravice brez izkazovanja izpolnjenosti vseh pogojev, ki se zahtevajo za priposestvanje lastninske pravice na

(1) Dobroverni lastniški posestnik nepremičnine pridobi lastninsko pravico na njej po preteku treh let.

(2) Dobroverni lastniški posestnik nepremičnine pridobi lastninsko pravico na njej po preteku desetih let.

(3) Če dobroverni lastniški posestnik, pod pogoji iz prejšnjega odstavka, izvršuje posest na delu nepremičnine, je ta del predmet samostojnega priposestvanja.

⁹ Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2004, str. 261.

¹⁰ Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2016, str. 289.

¹¹ Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2004, str. 263.

¹² Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2004, str. 265.

nepremičnini. Pri tem predlagana ureditev zlasti izključi eno od ključnih predpostavk za priposestvanje lastninske pravice na nepremičnini, to pa je dobra vera pridobitelja. Nedobroverni posestnik pa po veljavni sistemski zakonski ureditvi nikoli ne more pridobiti lastninske pravice s priposestvanjem.¹³ Dopustitev takšnega priposestvanja bi pomenilo poseg v samo jedro instituta priposestvanja lastninske pravice in s tem odmik od njegovega temeljnega namena zagotavljanja pravne varnosti. Poleg tega je po veljavni ureditvi stvarnega prava podlaga za vknjižbo lastninske pravice pravnomočna sodba, s katero sodišče ugotovi obstoj tako pridobljene lastninske pravice (po presoji izpolnjenosti vseh pogojev), medtem ko naj bi bila po Predlogu zakona podlaga za vknjižbo uredba Vlade oziroma odlok lokalne skupnosti. S predlagano ureditvijo se državo oziroma občino kot javnopravna subjekta in nosilca oblasti ter s tem močnejšo stranko nedvomno postavlja v privilegiran položaj. Ne glede na to, da se tudi po sistemski ureditvi stvarnega prava dobra vera domneva, pa je zemljiškoknjižni lastnik po Predlogu zakona v bistveno slabšem položaju tudi v postopku uveljavljanja priposestvanja. Vsakdo, ki zatrjuje pridobitev lastninske pravice s priposestvanjem in se oseba, ki je kot lastnik vpisana v zemljiško knjigo s tem ne strinja, mora s tožbo uveljavljati obstoj takšne pravice, medtem ko mora po Predlogu zakona za ohranitev svojega pravnega položaja zemljiškoknjižni lastnik vložiti tožbo. Ob tem pa Predlog zakona dodatno otežuje pravni položaj zemljiškoknjižnega lastnika, saj omejuje izpodbijanje pravne domneve priposestvanja z dokazovanjem, da je gradnji in uporabi javne prometnice nasprotoval, Republika Slovenija oziroma občina ali njuni pravni predniki pa kljub dokazanemu nasprotovanju niso izpeljali postopka odkupa ali razlastitve ali pa niso pridobili vsaj dovoljenja takratnega lastnika nepremičnine za gradnjo javne ceste. S tem je v konkretnem postopku tudi onemogočena presoja vseh pogojev za priposestvanje, zlasti tudi vseh relevantnih vidikov, ki se upoštevajo pri presoji dobrovernosti, npr. zahteva po prepričanju o lastništvu nad temi nepremičninami, ki vključuje prepričanje o ustreznem pravnem poslu kot podlagi za pridobitev lastninske pravice, publicitetno načelo zemljiške knjige oziroma načelo zaupanja v podatke zemljiške knjige, skrbnost, ki se zahteva pri pravnem prometu z nepremičninami, posebnost pri pravnih osebah, ko se dobrovernost presoja po njenih organih oziroma odgovornih osebah, zlasti pa v konkretnem primeru tudi zavedanje o obstoju problematike neurejenih stvarnopravnih razmerjih na javnih cestah, vključno z posebno zakonsko ureditvijo razlastitve za te primere ter ustaljeno ustavnosodno in sodno prakso. Po veljavni ureditvi pa lahko sicer zemljiškoknjižni lastnik v tožbenem postopku izkaže nedobrovernost pridobitelja že z zemljiškoknjižnim izpiskom, saj morebitni ugovor o nepoznavanju zemljiškoknjižnega stanja zaradi publicitetnega učinka zemljiške knjige¹⁴ ne bo imel učinka.¹⁵ Dokaz, da posestnik ni vpisan v zemljiški knjigi kot lastnik, namreč posestnika postavi v položaj, ko mora dokazati svojo dobrovernost (glede na neizpodbitno domnevo, da je vedel, da je v zemljiški knjigi kot lastnik vpisan nekdo drug, bo moral pojasniti ter dokazati svojo dobrovernost, kar bo verjetno lahko storil le z dokazom, da svojo posest izvaja na podlagi primerne pravnega temelja, praviloma pravnega posla, sklenjenega z zemljiškoknjižnim lastnikom ali z njegovim pravnim naslednikom, pri čemer pa bo moral v tem primeru priposestvovalec dokazati še večkratne zaporedne prenose).¹⁶

¹³ Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2004., str. 263.

¹⁴ Načelo publicitete zemljiške knjige ureja 6. člen ZZK-1:

(1) Če je vpis pravice oziroma pravnega dejstva dovoljen, se šteje, da je ta pravica oziroma to pravno dejstvo, ki je vpisano v zemljiško knjigo, vsakomur znano od začetka uradnih ur zemljiškoknjižnega sodišča v naslednjem delovnem dnevu po dnevu, ko je zemljiškoknjižno sodišče v zemljiški knjigi vpisalo prejem predloga za vpis te pravice oziroma pravnega dejstva, oziroma prejem listine, na podlagi katere je o vpisu odločilo po uradni dolžnosti, in se nihče ne more sklicevati, da mu ta pravica oziroma to pravno dejstvo od takrat dalje ni bilo znano.

(2) Če pravica oziroma pravno dejstvo, za katerega zakon določa, da se vpisuje v zemljiško knjigo, v zemljiški knjigi ni vpisana, se šteje, da tretji za to pravico oziroma pravno dejstvo ni vedel, če se ne dokaže drugače.

¹⁵ Juhart M. in drugi: Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2004, str. 266.

¹⁶ Glej Zobec J.: Priposestvanje in zemljiška knjiga, Pravna praksa, št.39-40, 2001, str. I-VI.

Glede na to, da iz 1. člena Predloga zakona izhaja, da se ureditev postopkov za ureditev lastniških razmerij nanaša na nepremičnine, na katerih so zgrajene javne ceste, ki so kot takšne določene na državni ravni z uredbo Vlade oziroma na lokalni ravni z občinskim odlokom, dodajamo še, da v skladu z SPZ na javnem dobru in stvari izven pravnega prometa ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvanjem (44. člen). Smiselno temu sledi tudi Zakon o cestah (ZCes-1), ki v 3. členu opredeljuje pojem in status javnih cest in določa, da so javne ceste javno dobro in so izven pravnega prometa. Na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvanjem ali drugih stvarnih pravic. Javne ceste so opredeljene kot prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo ceste, in pravili cestnega prometa. V prvem odstavku 39. člena ZCes-1 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Po drugem odstavku 39. člena ZCes-1 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske ceste pa v lasti občin. Država oziroma občina določeno cesto kategorizira, če je za takšno kategorizacijo izkazana javna korist in če cesta ustreza merilom za kategorizacijo javnih cest. Če so zemljišča, po katerih naj bi potekala javna cesta, ki jo država oziroma občina namerava kategorizirati, v zasebni lasti, mora država oziroma občina takšna zemljišča pred kategorizacijo pridobiti s pravnim poslom oziroma v postopku razlastitve. V primerih, ko že obstoječe javne ceste potekajo po nepremičninah, ki so v lasti drugih oseb, kot to določa drugi odstavek 39. člena ZCes-1, prehodna ureditev iz 19. člena ZJC-B predvideva, da se lahko lastninska pravica na teh nepremičninah odvzame ali omeji proti odškodnini ali nadomestilu v naravi v posebnem postopku razlastitve.¹⁷ Uredba Vlade oziroma odlok občine, s katero je določena javna cesta, pa, kot izhaja iz ustaljene ustavnosodne judikature, ne more predstavljati neposredne podlage za pridobitev lastninske pravice Republike Slovenije oziroma občine.

Bistveni odstop od sistemske ureditve stvarnega prava pomeni tudi predlagana rešitev, da z dnem, ko je vpisana lastninska pravica v korist Republike Slovenije oziroma občine, se iz zemljiške knjige pri teh nepremičninah izbrišejo vsa bremena, razen tistih služnosti, ki so po predpisih, ki urejajo ceste, združljive z javnimi cestami. Upravičenec, ki je imel upravičenje iz izbrisane pravice, pa je upravičen do odškodnine, če dokaže, da v času ustanovitve upravičenja, ki je bilo izbrisano skladno s prejšnjem odstavkom tega člena, ni vedel in tudi ni mogel vedeti, da je na nepremičnini javna cesta. Predlagana ureditev posega v pravni položaj dobrovernih tretjih oseb, saj ne upošteva ene od temeljnih omejitev priposestvanja, ki izhaja iz publicitetnega načela oziroma načela zaupanja v zemljiško knjigo, t.j. da pravica, pridobljena s priposestvanjem, ne sme biti na škodo tistemu, ki je v dobri veri in v zaupanju v javne knjige pridobil pravico, še preden je bila s priposestvanjem pridobljena pravica vpisana v javno knjigo (drugi odstavek 44. člena Ustave), pri čemer prav tako velja domneva dobre vere.

Navedena bistvena odstopanja od veljavne sistemske ureditve instituta priposestvanja, ki posegajo v samo bistvo in namen tega instituta, po našem mnenju pomenijo tolikšen odmik, da instituta priposestvanja ni mogoče uporabiti. Menimo namreč, da ima predlagana ureditev nedvomno razlastitvene učinke in kot takšna pomeni zgolj izključitev določb o razlastitvi, kar pa je nedopustno tako ob upoštevanju ustavnih določb kot tudi ustavnosodne in sodne judikature, zato je predlagana rešitev obravnavane problematike v samem izhodišču ustavno sporna.

Ustava v 69. členu, ki ureja razlastitev, jasno določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon. Iz ustavnosodne judikature izhaja, da Ustava s tem členom zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Javni interes, ki opravičuje odvzem ali omejitev

¹⁷ Glej npr. odločbe US RS, št. U-I-208/10, U-I-222/10.

lastninske pravice na nepremičninah, pa mora biti opredelljiv, stvarno upravičen in ustavno legitimen. Ukrepi za doseg cilja, temelječega na javnem interesu, morajo biti primerni in nujni. Izkazana pa mora biti tudi sorazmernost med posegom v lastninsko pravico in njegovimi učinki. Zato je razlastitev v našem pravnem sistemu, ki sledi zahtevam 69. člena Ustave, urejena tako, da je za konkretni primer, tj. za konkretno zemljišče, treba v ustreznem postopku ugotoviti, ali so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji za odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist. Ustava v 69. členu namreč zahteva, da zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko, kot je že prej navedeno, opravi le v postopku, v katerem se za konkretni primer ugotovi, da so izpolnjeni zakonski pogoji zanj ter lastnikom zagotavlja nadomestilo v naravi ali odškodnino in sodno varstvo. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo 69. člen Ustave ne dopušča, da bi zakon imel neposredne razlastitvene učinke, zato bi bila tudi vsaka *ex lege* zakonska razlastitev v nasprotju že z 69. členom Ustave, ne glede na to, da bi zakonodajalec tak odvzem lastninske pravice v zakonu izrecno določil.

Iz ustavne določbe in njene ustavnosodne razlage tako nedvoumno izhaja, da je predpostavka veljavne razlastitve obstoj konkretnega razlastitvenega pravnega akta. S tega izhodišča izhaja tudi veljavna sistemska zakonska ureditev razlastitve. Konkreten razlastitveni akt je lahko bodisi oblasten (odločba državnega organa) bodisi avtonomen (pravni posel). Kadar je razlastitveni akt odločba državnega organa, brezpogojno velja, da mora biti razlastitveni akt odplačen,¹⁸ torej nujno vključuje nadomestilo v naravi ali odškodnino.

Pomembno je poudariti, da je odvzem lastninske pravice v javno korist razlastitveno razmerje in ima naravo javnopravnega razmerja, ne glede na to, da ima civilnopravne (stvarnopravne) posledice. Gre za razmerje med nosilcem javnega interesa in med nosilcem zasebnega interesa. Ravnanje države oziroma občine ima v razlastitvenem razmerju naravo oblastnega ravnanja (*ex iure imperii*), saj je razlastitev institut, s katerim pristojni organi na avtoritativen način v enostranskem postopku posežejo v lastninsko pravico. Razlastitveni upravičenci se razlastitvenih postopkov zato ne morejo izogniti z uporabo civilnopravnih predpisov.¹⁹

Stališče ustavnosodne in sodne judikature glede tega je jasno. Kadar obstajajo pogoji za odvzem ali omejitev lastninske pravice v javnem interesu, jih lahko razlastitveni upravičenci uveljavljajo pod pogoji, ki jih določa zakonodaja, ki ureja tovrstne posege, in ni dovoljena analogna uporaba pravil, ki urejajo civilnopravna razmerja. Iz stališča Vrhovnega sodišča tudi izhaja, da bi nasprotovalo ustavnemu izhodišču iz 69. člena Ustave, če bi sprejeli tezo, da lahko razlastitveni upravičenec (ki je oseba javnega prava) preprosto okupira nepremičnino in opravi dejanski razlaščujoč poseg, nato pa čaka, da se bo iztekla priposestvovalna doba in bo razlastitev tudi *de iure* izvršena. Če bi dopustili takšno prakso, ta ne bi nasprotovala le 69. členu Ustave, marveč bi bila v diametralnem nasprotju tudi z načelom pravne države (2. člen Ustave). Po naravi in namenu ureditve razlastitve so civilnopravna pravila izključena za primere, ki bi predstavljali obid določb o razlastitvi.²⁰ Tudi iz stališča Ustavnega sodišča nedvoumno izhaja, da bi uporaba določb, namenjenih urejanju civilnopravnih razmerij, zaradi nadomestitve oblastvenih posegov, kot je odvzem lastninske pravice v javnem interesu, izničila pomen določb tistih predpisov, ki določajo pogoje in postopek za take posege.²¹ Hkrati pa opustitev zakonitega ravnanja razlastitvenega upravičenca kot javnopravne osebe, potrebnega za izpolnitev pogojev za dopustnost posega v

¹⁸ Glej sodbo Vrhovnega sodišča, št. II Ips 210/2014.

¹⁹ Avbelj v Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1006.

²⁰ Glej sodbo Vrhovnega sodišča, št. II Ips 210/2014; Glej tudi: Vrenčur R.: Stvarno in zemljiškopravno pravo v praksi slovenskih sodišč, Odvetnik, 2015, št. 70, str. 23; Pavčnik T.: Usklajenost sodne prakse glede priposestovanja služnosti v javno korist, Sodobno stvarno pravo, izbrana poglavja, Planet GV, 2016, str. 272.

²¹ Glej odločba US RS, št. U-I-224/00, 37. točka obrazložitve.

lastninsko pravico na nepremičninah, ne more biti v breme posameznika. To izhaja že iz zahtev načela pravne varnosti, da je oblastno delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost.

Glede na vse navedeno menimo, da predlagana ureditev, ki omogoča državi oziroma občini kot javnopravnemu subjektu in nosilcu oblasti neodplačno pridobitev lastninske pravice na temelju domneve priposestvanja, nasprotuje temeljnemu konceptu dopustnega prisilnega posega v lastninsko pravico, ki se lahko izvede le proti nadomestilu, in ima kot takšna razlastitvene učinke, vendar ne upošteva zahtev za ustavno dopusten poseg v lastninsko pravico v skladu z 69. členom Ustave. Poleg tega predlagana ureditev posega tudi v načelo zaupanja v pravo, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave) in posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu. Izpodbijana ureditev namreč pomeni *ex lege* odvzem lastninske pravice kot posledica opustitve zakonitega ravnanja javnopravne osebe pridobivanja nepremičnin, na katerih so zgrajene javne ceste, in pomeni bistveno poslabšanje pravnega položaja vseh lastnikov nepremičnin, ki niso sklenili pravnega posla oziroma jim ni bila nepremičnina odvzeta s pravnomočno odločbo o razlastitvi. To pa pomeni tudi poseg tudi v načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), saj uvaja razlikovanje med lastniki nepremičnin, na katerih so zgrajene javne ceste. Zgolj okoliščina, da postopek za pridobitev zemljišča, potrebnega za navedene namene, ni bil izveden, namreč sama po sebi še ne pomeni razumnega razloga, ki bi opravičeval zakonsko ureditev, po kateri ga sploh ni treba izvesti.²²

Sekretarka
mag. Saša Bricelj Podgornik, l.r.

Nataša Voršič
vodja

Poslano:
- Odboru za infrastrukturo, okolje in prostor

²² Glej odločba US RS, št. U-I-224/00, 25. in 26. točka obrazložitve.