



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-224/00

Datum: 24. 5. 2002

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta

Ne strinjam se z razveljavitvijo členov 85 Zakona o javnih cestah in 137 Zakona o zemljiški knjigi, češ da sta v nasprotju z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena ter s 23., 33. in 69. členom Ustave. Zavzemal sem se za stališče, da citirana člena nista v nasprotju z Ustavo, da pa obstoji zakonska praznina, ki bi jo moral zakonodajalec zapolniti z ureditvijo posebnega postopka za določanje odškodnine bivšim lastnikom. Svoje stališče utemeljujem z naslednjimi razlogi:

1. Obe izpodbijani zakonski določbi sta res "legalizirali" neizpeljane razlastitvene postopke in predstavljata poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave. Vendar ocenjujem, upoštevajoč pri tem vse elemente testa sorazmernosti, da sta zakonski določbi uveljavili skoraj edino realno možnost, da se vpiše zemljišče, uporabljeno za gradnjo javnih cest, kot javno dobro v lastnini države ali lokalne skupnosti, ne da bi bil ta vpis povezan s številnimi in zapletenimi razlastitvenimi postopki. Zakonodajalec je s členoma 137 ZZK in 85 ZJS želel urediti zemljiškoknjižno stanje v zvezi z javnimi cestami, ki so se gradile že v obdobju pred sprejemom Ustave iz leta 1991, ko je pravni sistem prav tako poznal razlastitev zemljišč v javnem interesu zaradi gradnje objektov gospodarske infrastrukture, ali pa so se gradile po sprejemu nove ustavne ureditve, vendar brez ureditve lastninskih razmerij (na podlagi pogodb ali z razlastitvijo). Tak poseg je bil po mojem mnenju nujen, ker bo sicer ureditev lastninskih razmerij povezana s številnimi razlastitvenimi postopki, ki bodo na eni strani zelo dolgotrajni, povezani z visokimi stroški, na drugi strani pa brez pravega smisla. Nerealno je namreč pričakovati, da bi bila zemljišča, uporabljena za izgradnjo javnih cest, ki se večji del že leta izkoriščajo, vrnjena njihovim zemljiškoknjižnim lastnikom. Realno se bodo postopki lahko končali predvsem na ta način, da bo zemljiškoknjižnim lastnikom za gradnjo cest porabljenih zemljišč priznana pravica odškodnine.

2. Ugotovljen poseg v lastninsko pravico je bil torej po mojem mnenju nujen, če se je želelo urediti zemljiškoknjižno stanje v zvezi s posegi v lastninsko pravico, večji del izvršenimi v prejšnjem pravnem sistemu. Ureditev zemljiškoknjižnega stanja je bila nujna zaradi javnega interesa čimprej urediti lastninske odnose na način, ki je za zagotovitev pravne varnosti kot elementa pravne države nujen in običajen, torej z ureditvijo zemljiškoknjižnega stanja. V naši družbi še vedno neurejenost zemljiškoknjižnega stanja v zvezi z lastnino različnih vrst zemljišč in nepremičnin (na primer tudi v zvezi z etažno lastnino) ogroža pravni promet, povzroča pravno negotovost in številne spore (na primer v primerih dvojnih prodaj itd.) Nujno je, da se to stanje čimprej uredi, seveda pod pogojem, da se zemljiškoknjižnim lastnikom zemljišč, uporabljenih za javne ceste ali druge infrastrukturne objekte, prizna pravično odškodnino, kot sta to določala razveljavljena 131. člen ZZK in drugi odstavek 85. člena ZJS.

3. Predviden ukrep ureditve zemljiškoknjižnega stanja z odpisom parcel ali delom parcel, ki so bili uporabljeni za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste ter njihov vpis v zemljiški knjigi kot lastnina države ali lokalne skupnosti, je bil tudi primeren ukrep za doseg tega cilja, torej za zagotovitev ureditve zemljiškoknjižnega stanja kot predpostavke za nemoten promet z nepremičninami, za pravno varnost in s tem za zagotovitev načel pravne države. Pri tem je bil primeren tudi način izvedbe te ureditve, ki naj bi potekala brez sicer potrebnih zemljiškoknjižnih listin, torej le na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja in katastrskih podatkov. Po mojem mnenju je bil tak poseg sorazmeren tudi v ožjem smislu, saj je ureditev zemljiškoknjižnega stanja v javnem interesu in celo v interesu samih lastnikov zemljišč, poseg v lastninsko pravico pa glede na dejstvo, da se zemljišča (velikokrat že daljša časovna razdobja) uporabljajo kot javne ceste in glede na pravno ureditev, ki lastnikom priznava odškodnino, tudi ni bil prekomeren. Po moji oceni torej obe razveljavljeni zakonski določbi nista ustavno nedopustno posegli v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave.

4. Obe zakonski določbi po mojem mnenju tudi nista bili v nasprotju z 2. členom Ustave, saj ureditev zemljiškoknjižnega stanja zagotavlja pravno varnost kot enega izmed elementov pravne države. Ker gre za specifično situacijo, ko je zakonodajalec urejal poseben položaj, ki se je v dejanskem in pravnem pogledu razlikoval od običajnega položaja urejanja pravnih razmerij pred gradnjo cest in drugih infrastrukturnih objektov, tudi ni mogoče govoriti o nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Nasprotja s 23. členom Ustave Ustavno sodišče ni prepričljivo obrazložilo. Ker pa je bil prizadetim zagotovljen postopek za priznanje odškodnine, ni mogoče zaključevati, da je razveljavljena zakonska ureditev kršila tudi pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave.

Isto velja za očitke kršitve 69. člena Ustave, saj sta obe razveljavljeni zakonski določbi priznavali prizadetim odškodnino kot v primeru razlastitve.

5. V postopku odločanja sem se zavzemal za stališče, da naj bi Ustavno sodišče ugotovilo zakonsko praznino zaradi tega, ker zakonodajalec ni posebej uredil postopkov za priznanje odškodnine tako, da bi bili bivši lastniki prisiljeni v vsakem primeru posebej uveljavljati pred sodiščem v nepravdnem postopku odškodnino za zemljišče, ki je bilo porabljeno za gradnjo javne ceste. Po mojem mnenju je nedopustno na eni strani legalizirati dejansko stanje in na tej podlagi urediti zemljiškoknjižno stanje, na drugi strani pa lastnikom zemljišč priznati le možnost (ki so jo po zakonitih predpisih že itak imeli), da vsak posebej zahteva odškodnino za vzeto zemljišče.

Glede na to, da se v primerih, ki so izvedeni v skladu z zakonsko ureditvijo, določa odškodnina istočasno z odločanjem o razlastitvi in da se nekatera zemljišča že dalj časa uporabljajo za javno cesto, ne da bi bili urejeni lastninski odnosi in ne da bi bila bivšim lastnikom priznana odškodnina, gre očitno za specifično situacijo, ki bi jo tudi po mojem mnenju moral zakonodajalec posebej urediti (na primer s popisom vseh zemljišč, uporabljenih za gradnjo posamezne javne ceste, z določanjem odškodnine za vse bivše lastnike istočasno ipd.).

Izjemen ukrep (uskladitev zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim stanjem) je zahteval tudi ureditev posebnega postopka za določanje odškodnine.

dr. Lojze Ude