



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-224/00-7

Datum: 19. 10. 2000

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Martina Černeta iz Grivca, ki ga zastopa Janja Luin, odvetnica v Kopru, na seji dne 19. oktobra 2000

**s k l e n i l o :**

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 85. člena Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97) in drugega odstavka 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 6/80, 20/80 popr., 36/90 in Uradni list RS, št. 4/91) se sprejme.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti določb Zakona o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 in Uradni list RS, št. 88/99), kolikor ne urejajo posebne penalne odškodnine za premoženjsko škodo, povzročeno z naklepno kršitvijo predpisa, se zavrne.
3. Predlog, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje 85. člena Zakona o javnih cestah in drugega odstavka Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih, se zavrne.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnik izpodbija prehodno določbo 85. člena Zakona o javnih cestah (v nadaljevanju: ZJC), ker določa vpis zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, v zemljiško knjigo kot javno dobro, ter drugi odstavek 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (v nadaljevanju: ZTLR), ker naj bi omogočal odvzem lastninske pravice na nepremičnini ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist. Poleg tega pobudnik izpodbija tudi določbe Zakona o obligacijskih razmerjih (v nadaljevanju: ZOR), "kolikor ne urejajo posebne (penalne) odškodnine za premoženjsko škodo, povzročeno z naklepno kršitvijo predpisa".
2. Pobudnik navaja, da je dejanski in zemljiškoknjižni solastnik kmetijskih zemljišč, ki jih je Občina Kočevje v letu 1993 uporabila za gradnjo ceste (ki je bila kasneje kategorizirana kot regionalna cesta III. reda), ne da bi pred tem izvedla z zakonom predpisani postopek razlastitve. Zato naj bi tudi ne bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje. Pobudnik uveljavlja sodno varstvo v pravdi, v kateri zahteva vrnitev nepremičnine v prvotno stanje in plačilo odškodnine. V primeru, da bi graditelj uveljavljal pridobitev lastninske pravice na podlagi 25. člena ZTLR, pa pobudnik v pravdi zahteva nadomestilo prometne vrednosti nepremičnine.
3. Določba 85. člena ZJC naj bi bila v nasprotju z 2., 14., 22., 33., 69. in 155. členom Ustave ter z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP) in s 1. členom Protokola št. 1 k EKČP, ker naj bi legalizirala izvršena nezakonita dejanja odvzema premoženja in s tem posegla v stanje, ki je nastalo do uveljavitve zakona. Izpodbijana določba naj bi nezakonit odvzem premoženja omogočala brez ustreznega postopka, v katerem bi se ugotovil javni interes za odvzem lastninske pravice in v katerem bi bila prizadeti stranki zagotovljena pravica do pravnega varstva. S tem v zvezi naj bi bila nejasna tudi določba drugega odstavka 85. člena ZJC o uveljavljanju odškodninskega zahtevka. Z 69. členom Ustave in EKČP naj bi bil v nasprotju drugi odstavek 25. člena ZTLR, ker naj bi s tem, ko omogoča pridobitev lastninske pravice graditelja ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist, sodišču dajal

pravico, da lastniku zemljišča odreče pravico do vzpostavitve prejšnjega stanja. Glede na tako zakonsko ureditev naj bi bile v nasprotju z 2., 14., 22. in 33. členom Ustave tudi določbe ZOR, ker ne urejajo vprašanja posebne višje odškodnine v primeru naklepne kršitve lastninske pravice.

Pobudnik naj bi bil zato v neenakem položaju v primerjavi z imetnikom avtorske pravice, ki naj bi v podobnem primeru imel na podlagi 186. člena (pravilno 168. člena) Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 21/95 - v nadaljevanju: ZASP) pravico do odškodnine v višini dejanske škode, povečane za 200 odstotkov.

4. Pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb ZJC in ZTLR. Predlog utemeljuje z zatrjevanjem, da bi mu brez zadržanja izvrševanja navedenih določb ZJC in ZTLR z vpisom javnega dobra v zemljiško knjigo in z zastaranjem odškodninskih zahtevkov nastale nepopravljive škodljive posledice. V tem primeru naj bi ostal brez vsakršnih pravic in pravnih sredstev. Obstajala naj bi tudi verjetnost, da bi bil sodni postopek, ki teče pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani, končan pred odločitvijo Ustavnega sodišča, zaradi česar naj bi bila odprava škodljivih posledic brez zadržanja nemogoča.

#### B. - I.

##### Člen 85 Zakona o javnih cestah

5. ZJC v drugem odstavku 2. člena določa, da so javne ceste javno dobro in da na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestevanjem ali drugih stvarnih pravic. Drugi odstavek 13. člena ZJC določa, da se za sestavni del javne ceste štejejo tudi zemljišča, objekti in naprave, ki jih je investitor v javno cesto pridobil ali zgradil. Tretji odstavek 13. člena pa določa, da mora biti javna cesta, kot jo določata prvi in drugi odstavek, vpisana v zemljiško knjigo kot javno dobro v lasti države za državno cesto in kot javno dobro v lasti občine za občinsko cesto. Člen 85 ZJC je prehodna določba, ki ureja vpis javnega dobra v zemljiško knjigo. Nanaša se na vpis javnega dobra pri tistih zemljiščih, ki so bila do uveljavitve tega zakona uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, pa niso bila vpisana v zemljiško knjigo kot družbena lastnina. Drugi odstavek 85. člena ZJC pa določa, da imajo prejšnji lastniki navedenih zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, pravico to zahtevati v skladu z zakonom.

6. Glede na posebno določbo drugega odstavka o odškodninah za zemljišča iz prvega odstavka izpodbijanega 85. člena ZJC je možna razlaga, po kateri izpodbijana določba ureja razlastitev zemljišč ne glede na to, ali je investitor gradnje ali rekonstrukcije javne ceste predlagal razlastitveni postopek ali ne. Po tej določbi lahko pomeni že samo dejstvo, da je bilo zemljišče uporabljeno za gradnjo ceste, tudi podlago za vpis javnega dobra in s tem pridobitev lastninske pravice države oziroma občine. S pridobitvijo lastninske pravice drugega subjekta pa preneha lastninska pravica prejšnjemu lastniku.

Zato je Ustavno sodišče pobudo za oceno ustavnosti 85. člena ZJC sprejelo.

7. V postopku ocene ustavnosti bo treba preizkusiti, ali je izpodbijana ureditev v skladu z Ustavo.

#### B. - II.

##### Drugi odstavek 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih

8. Izpodbijana določba je ob razglasitvi samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije na podlagi Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I) in določbe o kontinuiteti, uzakonjene v 4. členu Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine (Uradni list RS, št. 1/91-I), postala del pravnega reda Republike Slovenije.

9. Iz pobude in prilog, s katerimi pobudnik utemeljuje pravni interes za presojo ustavnosti drugega odstavka 25. člena ZTLR, je razvidno, da so bila zemljišča, katerih solastnik je pobudnik, uporabljena za gradnjo ceste, ki je bila kasneje kategorizirana kot državna javna cesta, brez predhodno izvedenega razlastitvenega postopka. Če je za gradnjo javne infrastrukture (med katero sodijo tudi javne ceste) izkazana javna korist (22. člen Zakona o stavbnih zemljiščih, Uradni list RS, št. 44/97 - v

nadaljevanju: ZSZ), se lahko lastninska ali druga stvarna pravica na nepremičnini odvzame ali omeji po določbah ZSZ (18. člen ZSZ). Gre za razlastitev, o kateri odloča sodišče v nepravdnem postopku (21. člen ZSZ). Odločitev o odvzemu lastninske pravice v javno korist v razlastitvenem postopku ne temelji na določbah ZTLR, temveč na določbah ZSZ.

Postopek razlastitve pa se lahko začne le na predlog razlastitvenega upravičenca (prvi odstavek 32. člena ZSZ). Če takega predloga razlastitveni upravičenec ne vloži in kljub temu zaradi gradnje poseže v lastninsko pravico na nepremičnini, je treba poseg v lastninsko pravico presoati po določbah predpisov, ki urejajo civilnopravna razmerja (npr. ZTLR), ne glede na to, kdo je investitor in kakšen je namen gradnje. Zato so tudi v takih primerih za presojo pravnega razmerja med zemljiškopravnim lastnikom zemljišč in graditeljem relevantne določbe ZTLR o gradnji na tujem zemljišču.

10. Člen 21 ZTLR določa, da je gradnja na tujem zemljišču eden izmed načinov pridobitve lastninske pravice. V primerih, v katerih je graditelj vedel, da gradi na tujem zemljišču, ali če tega ni vedel, pa se je lastnik temu takoj uprl, ima lastnik zemljišča na podlagi prvega odstavka 25. člena ZTLR pravico izbire: lahko zahteva, da mu pripade lastninska pravica na gradbenem objektu ali da graditelj poruši gradbeni objekt in mu zemljišče vrne v prvotno stanje ali da mu graditelj izplača prometno ceno zemljišča. Ne glede na to določbo pa lahko sodišče na podlagi drugega odstavka istega člena odloči, da zgrajenega objekta ni treba porušiti, če to glede na okoliščine primera, zlasti pa glede na vrednost objekta, premoženjske razmere lastnika zemljišča in graditelja ter glede na njuno obnašanje med gradnjo ne bi bilo družbeno opravičljivo.

Pobudnik meni, da je navedena določba v neskladju z 69. členom Ustave in z EKČP, ker daje sodišču pravico, da mu odreče pravico do vzpostavitve prejšnjega stanja, graditelju pa omogoča pridobitev lastninske pravice na nepremičnini ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist.

11. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti drugega odstavka 25. člena ZTLR sprejelo. V postopku ocene ustavnosti bo zato treba preizkusiti, ali je način izgube lastninske pravice ene osebe zaradi pridobitve lastninske pravice druge osebe (graditelja), kot to omogoča drugi odstavek 25. člena ZTLR, v skladu z Ustavo.

### B. - III.

#### Zakon o obligacijskih razmerjih

12. Pobudnik izpodbija tudi ZOR, ker ne ureja vprašanja posebne višje odškodnine v primeru naklepne kršitve lastninske pravice tako, kot to npr. ureja ZASP. Zato naj bi bil ZOR v neskladju z 2., 14., 22. in 33. členom Ustave.

13. Ustava v 26. členu določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil. Navedena določba Ustave torej izrecno ureja pravico do povračila škode v primerih, kot jih navaja pobudnik. Oseba, ki bi bila oškodovana na opisani način, pri uveljavljanju pravice do povračila škode tako ni v neenakopravnem položaju z drugimi oškodovanci, ki zahtevajo povračilo škode. Ustava pa ne v tej ne v kateri drugi določbi ne zahteva določitve civilne kazni. Člen 168 ZASP, na katerega se sklicuje pobudnik, namreč določa civilno kazen, če je bila materialna avtorska pravica ali druga pravica avtorja kršena namerno ali iz hude malomarnosti. Kot osnovo za določitev višine civilne kazni pa določa dogovorjeni oziroma običajni honorar ali nadomestilo in ne višino dejanske škode, kot zmotno meni pobudnik.[1]

14. Dejstvo, da je zakonodajalec nek drug pravni položaj uredil drugače, samo po sebi še ne pomeni kršitve načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Splošno načelo enakosti pred zakonom zahteva, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustava pa zakonodajalca ne zavezuje, da sprejme določene ukrepe, temveč mu daje možnost izbire. Zakonodajalec torej lahko sprejme vsak ukrep, ki bo pomenil izpolnitev njegove obveznosti. Pri tem je seveda vezan na ustavna načela in spoštovanje ustavno zagotovljenih

človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar mu to ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice.

Tovrstna diskrecija, s katero zakonodajalec zasleduje ustavno dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti.

Upoštevati je treba, da so zakoni splošne in abstraktne norme, sprejete na podlagi posploševanja in ne na podlagi posamičnega, individualnega primera.

15. Ker določbe ZOR očitno niso v neskladju z Ustavo iz razlogov, ki jih navaja pobudnik, je bilo treba pobudo v tem delu zavrniti.

#### B. - IV.

16. Predlog za zadržanje izvrševanja 85. člena ZJC in drugega odstavka 25. člena ZTLR je Ustavno sodišče zavrnilo, ker pobudnik ni izkazal, da bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice (39. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS). Pobudnik je namreč nastanek škodljivih posledic utemeljeval le z navajanjem obstoja verjetnosti, da bo do vpisa javnega dobra v zemljiško knjigo prišlo brez njegovega sodelovanja in da bo pravdni postopek, ki teče pred Okrožnim sodiščem, do odločitve Ustavnega sodišča pravnomočno končan.

Mnenje pobudnika, da naj bi bila zaradi navedenega odprava škodljivih posledic brez zadržanja nemogoča, pa je zmotno, saj pobudnik svoj pravni položaj lahko varuje z ustreznimi pravnimi sredstvi, po njihovem izčrpanju pa tudi z ustavno pritožbo.

Začasno zadržanje izvrševanja drugega odstavka 85. člena ZJC, tudi iz razloga, ker naj bi bil, v primeru vpisa javnega dobra v zemljiško knjigo, pobudnikov odškodninski zahtevek zastaran, ni utemeljeno. Pobudnik namreč sam navaja, da je tak zahtevek po splošnih zastaralnih rokih že zastaral. Po drugi strani pa svoj pravni interes za vložitev pobude utemeljuje s pravdo, v kateri uveljavlja tudi odškodninski zahtevek. Po presoji Ustavnega sodišča zgolj morebitna potreba po uporabi pravnih sredstev v pobudnikovem primeru ne odtehta škodljivih posledic, ki bi morebiti nastale zaradi neizvrševanja izpodbijanih določb na vsem območju urejanja po izpodbijanih določbah.

#### C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega in tretjega odstavka 26. člena in 39. člena ZUstS v sestavi: namestnik predsednika dr. Lojze Ude ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Sklep je sprejelo soglasno.

Namestnik predsednika  
dr. Lojze Ude

Opomba:

[1]168. člen ZASP se glasi: "(1) Če je bila materialna avtorska pravica ali druga pravica avtorja iz tega zakona kršena namerno ali iz hude malomarnosti, lahko upravičenec zahteva plačilo dogovorjenega ali običajnega honorarja ali nadomestila za tovrstno uporabo, povečanega za 200 odstotkov, ne glede na to, ali je zaradi kršitve pretrpel kakšno premoženjsko škodo ali ne. (2) Pri odločanju o zahtevku za plačilo civilne kazni in odmeri njene višine sodišče upošteva vse okoliščine primera, zlasti pa stopnjo krivde kršilca, velikost dogovorjenega ali običajnega honorarja ali nadomestila ter preventivni namen civilne kazni. (3) Če je premoženjska škoda večja od civilne kazni, ima upravičenec pravico zahtevati razliko do popolne odškodnine."