



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-224/00

Datum: 9. 5. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Martina Černeta iz Grivca, ki ga zastopa Janja Luin, odvetnica v Kopru, na seji dne 9. maja 2002

odločilo:

1. Člen 85 Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97) se razveljavi.
2. Člen 137 Zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 33/95) se razveljavi.
3. Člen 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) ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, kot je navedeno v obrazložitvi te odločbe.
4. Pobudnik sam nosi stroške postopka pred Ustavnim sodiščem.

Obrazložitev

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. Na ta način naj bi izpodbijana določba omogočala zemljiškoknjizni vpis lastninske pravice občine oziroma države brez ustrezne zemljiškoknjizne listine. Drugi odstavek 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (v nadaljevanju ZTLR) pa pobudnik izpodbija, ker naj bi omogočal odvzem lastninske pravice na nepremičnini ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist.

Navaja, da je dejanski in zemljiškoknjizni 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.

2. Določba 85. člena ZJC naj bi bila v nasprotju z 2., 14., 22., 33., 69. in 155. členom Ustave ter s 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. Pobudnik priglaša stroške zastopanja in predlaga, naj Ustavno sodišče o stroških postopka odloči v breme proračuna.

3. Državni zbor na pobudo ni odgovoril, Vlada pa meni, da je pobuda neutemeljena. Navaja, da se 85. člen ZJC nanaša na primere, ko je bila izkazana pravica gradnje na zemljiščih v skladu z veljavnimi predpisi. Izpodbijana ureditev naj bi se zato nanašala na zemljišča, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste po izvedenem postopku pridobitve zemljišča. V praksi naj bi se kot dokazilo o pravici gradnje na določenem zemljišču upoštevale izjave lastnikov, da dopuščajo poseg na svoje zemljišče. S takimi izjavami, naj bi lastniki velikokrat "odstopili" potrebna zemljišča za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste brezplačno, včasih pa naj bi bilo vprašanje odškodnine za "odstopljena zemljišča" nedorečeno oziroma odprto. V zvezi z izpodbijano ureditvijo ZTLR Vlada pojasnjuje, da drugi odstavek 25. člena ZTLR ne ureja oblastnega odvzema lastninske pravice proti volji lastnika zaradi javne koristi. Meni, da določb ZTLR ni mogoče uporabiti za razlastitev, kot jo določa 69. člen Ustave. Diskrecijsko pravico, ki jo ima sodišče na podlagi izpodbijane določbe 25. člena ZTLR, naj bi moralo sodišče uporabiti v okviru zakonskih določb in "upoštevajoč pravni red Republike Slovenije kot celoto ter družbeno stvarnost", predvsem pa upoštevalo načelo sorazmernosti ter gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo lastnine (67. člen Ustave). V okviru reformiranja stvarnega prava naj bi se ponovno preučile določbe 24. do 26. člena ZTLR in sicer z vidika lažjega reševanja spornih položajev, saj naj bi bilo ob upoštevanju zemljiške knjige in vseh upravnih postopkov skoraj nemogoče izkazati dobrovernost graditelja.

B. - I.

4. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 85. člena ZJC in drugega odstavka 25. člena ZTLR sprejelo s sklepom št. U-I- 224/00 z dne 19. 10. 2000. Na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče začelo tudi postopek za oceno ustavnosti 137. člena Zakona o zemljiški knjigi (v nadaljevanju ZZK). Ugotovilo je, da gre ne glede na različni besedili 85. člena ZJC in 137. člena ZZK za vsebinsko enako ureditev, kot jo izpodbija pobudnik, le da se ureditev iz 137. člena ZZK nanaša na zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo cest uporabljena do uveljavitve ZZK, ureditev iz 85. člena ZJC pa na zemljišča, ki so bila za to uporabljena do uveljavitve ZJC (tj. dve leti po uveljavitvi ZZK). Člen 137 ZZK se sicer nanaša tudi na zemljišča, ki so bila uporabljena za regulacijo vodotokov, vendar ta okoliščina ne more biti podlaga za razlikovanje pravnega položaja lastnikov zemljišč pri obravnavani presoji ustavnosti izpodbijane ureditve. Zato je Ustavno sodišče po koneksiteti na podlagi 30. člena ZUstS sklenilo opraviti tudi ustavnosodno presojo 137. člena ZZK. Štelo je, da se je nasprotni udeleženec v smislu prvega odstavka 28. člena ZUstS tudi v tem delu glede na vsebinske navedbe v pobudi že imel možnost izjaviti.

B. - II.

Člen 85 ZJC in 137. člen ZZK

5. Člen 85 ZJC je prehodna določba, ki ureja zemljiškoknjižni vpis javnega dobra za tista zemljišča, ki so bila do uveljavitve tega zakona uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest in 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. Člen 137 ZZK je prav tako prehodna določba. Omogoča odpis zemljišč, ki so bila do uveljavitve ZZK uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest ali za regulacijo vodotokov, ne glede na vrednost zemljišča.

ZZK namreč v 129. in 130. členu omogoča poseben postopek odpisa, ki se lahko opravi le, če vrednost zemljišč, odpisanih iz enega zemljiškoknjižnega vložka, ne presega vrednosti 100 000 tolarjev.

6. Izpodbijana ureditev se nanaša na zemljišča, na katerih so zgrajene ceste, ki so opredeljene kot javne ceste. ZJC v drugem odstavku 2. člena določa, da so javne ceste javno dobro. Šele, če je cesta opredeljena kot javna cesta, ima status javnega dobra. Status javne ceste ima prometna površina splošnega pomena za cestni promet (prvi odstavek 2. člena ZJC). Glede na pomen za promet in

povezovalne funkcije v prostoru se ceste kategorizirajo (3. člen ZJC). Državne ceste določi in kategorizira Vlada na predlog ministra, pristojnega za promet (prvi odstavek 17. člena ZJC). Občinske ceste se kategorizirajo na lokalne ceste in javne poti na podlagi meril za kategorizacijo javnih cest (državnih in občinskih), ki jih določi Vlada (četrti odstavek 3. člena ZJC). Spremembe kategorizacije državnih cest in prenose občinskih cest med državne ceste lahko predlagajo navedeni minister in občine (peti odstavek 17. člena ZJC). Državne ceste so v lasti države, občinske pa v lasti občin (prvi odstavek 3. člena ZJC).

7. Vpis javnega dobra sicer pomeni le vpis pravnega dejstva, ki je pomemben za pravni promet. Javne ceste so namreč kot javno dobro izven pravnega prometa (drugi odstavek 2. člena ZJC).

8. Člen 6 Pravilnika o vodenju zemljiške knjige (Uradni list RS, št. 77/95 - v nadaljevanju PVZK) določa, da se nepremičnine, ki so javno dobro, vpišejo v posebne vložke. Člen 44 PVZK pa določa, da sodišče po uradni dolžnosti prenese nepremičnine, ki so javno dobro, iz seznamov v vložek glavne knjige, ki se vodi za tisto katastrsko občino, v kateri nepremičnine ležijo. Da so nepremičnine javno dobro, se označi v nadpisu evidenčnega lista A. Drugi odstavek 51. člena ZZK namreč določa, da se v evidenčnem listu A vpišejo dejstva in poočitijo pravice, ki se nanašajo na nepremičnine, ki vplivajo na pravni promet s temi nepremičninami. Podatki o nepremičnini se v evidenčni list A vpišejo na podlagi listin, ki jih izda za geodetske zadeve pristojni upravni organ (16. člen PVZK). V evidenčnem listu B se vpiše lastninska pravica na nepremičninah, vpisanih v evidenčnem listu A.

9. V posamezen zemljiškoknjižni vložek se vpisujejo tiste nepremičnine, ki ležijo v posamezni katastrski občini, na katerih je lastninskopravno stanje enako (prvi odstavek 54. člena ZZK). Zemljiškoknjižni vložek se lahko spremeni samo z odpisom ali pripisom nepremičnin. Do tega pa praviloma pride zaradi spremembe lastninskopravnega stanja na nepremičnini (ali več nepremičninah), vpisanih pri posameznem vložku. Ker se z odpisom oziroma pripisom nepremičnine ne smejo spremeniti pravna razmerja na odpisanih nepremičninah, se zemljiškoknjižni vložek lahko spremeni samo po postopku, urejenem v 126. do 131. členu ZZK.

10. Med temi določbami naj bi določbi 129. in 130. člena ZZK poenostavili postopek odpisa parcel ali dela parcele v primerih, ko je razlog za odpis gradnja ali rekonstrukcija cest oziroma regulacija vodotokov, vrednost zemljišč, ki se odpisujejo od posameznega vložka, pa ne presega zneska, ki ga določi minister, pristojen za pravosodje (po prvem odstavku 43. člena PVZK ta vrednost znaša 100 000 SIT). Odpis navedenih zemljišč se po 129. in 130. členu ZZK opravi na podlagi listin, določenih v zakonu, ki ureja kataster, in iz katerih izhaja, da so zemljišča uporabljena za ceste ali za regulacijo vodnih tokov, ter brez predložitve listin, ki so sicer predpisane z ZZK. Prehodna določba 137. člena ZZK pa dovoljuje odpis takih zemljišč ne glede na vrednost zemljišča, če gre za zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo cest ali regulacijo vodnih tokov uporabljena do uveljavitve ZZK. ZZK izrecno ne določa listin, ki morajo v drugih primerih spremljati predlog za odpis in pripis. Ob ugotovitvi, da je v našem sistemu zemljiške knjige odpis povezan s spremembo lastninske pravice, so tudi za odpis in pripis potrebne tiste listine, ki so potrebne za vknjižbo.

11. Odpis in pripis sta namreč v sistemu zemljiške knjige potrebna, če pride do spremembe lastninske pripadnosti nepremičnine. Poenostavitve, ki jih omogočajo navedene določbe ZZK, se torej lahko nanašajo le na poenostavitve zemljiškoknjižnega poslovanja, ne morejo pa biti podlaga za urejanje materialnopravnih razmerij.

12. Tudi vpis zemljišč po 85. členu ZJC kot javno dobro je po navedenem razumeti kot odpis in pripis zemljišč v zemljiškoknjižni vložek, v katerem je vpisana javna, cesta ter vpis dejstva, da gre za javno dobro. Za državne ceste bo v evidenčnem listu B kot lastnica navedena država, za občinske ceste pa občina. Glede na to, da sta določbi 137. člena ZZK in 85. člena ZJC po vsebini enaki, se zastavlja vprašanje, zakaj naj bi zakonodajalec vpis javnih cest kot državno ali občinsko last uredil še enkrat v ZJC in s prehodno določbo 137. člena ZZK. Določba 137. člena omogoča tak odpis, če so bila zemljišča uporabljena do uveljavitve ZZK, tj. do 16. 7. 1995. Člen 85 ZJC se nanaša na zemljišča, ki so bile uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest do uveljavitve tega zakona, tj. do 8. 6. 1997. Nedvomno torej člen 85 ZJC zajema tudi zemljišča, ki so bila za navedeni namen uporabljena še dve leti po uveljavitvi ZZK.

13. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 85. člena ZJC sprejelo, ker bi ob razlagi, da ta določba ureja razlastitev zemljišča ne glede na to, ali je investitor gradnje ali rekonstrukcije javne ceste pridobil zemljišča s pravnim poslom oziroma predlagal razlastitveni postopek ali ne, taka ureditev pomenila, da bi država oziroma občina že zaradi samega dejstva, da je bilo zemljišče uporabljeno za gradnjo ceste, zaradi vpisa javnega dobra pridobila lastninsko pravico na zemljišču. Enak razlastitveni učinek glede zemljišč, uporabljenih za navedene namene, ima lahko tudi 137. člen ZZK.

14. Iz prej navedenega je razvidno, da prometna površina pridobi status javne ceste z opredelitvijo te površine kot javne ceste, s tem pa tudi status javnega dobra. Investitor mora (in je moral tudi po Zakonu o cestah, Uradni list SRS, št. 38/81 in nasl. - ZC) zemljišča, potrebna za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste, pridobiti: bodisi s sklenitvijo pogodbe med investitorjem in lastnikom te nepremičnine, ali pa z razlastitvijo, tj. odvzemom ali omejitvijo lastninske pravice na zemljišču v skladu z zakonom.

15. Za pridobitev lastninske pravice na zemljiščih in s tem za prenehanje lastninske pravice prejšnjega lastnika mora obstajati pravni temelj. Pravnomočna odločba o razlastitvi in pravni posel sta dva izmed takih pravnih temeljev. Člen 33 ZTLR določa, da se lastninska pravica na nepremičnini s pravnim poslom pridobi z vpisom v zemljiško knjigo. Zato je pri pravnoposlovni pridobitvi vknjižba konstitutivni pogoj za pridobitev lastninske pravice. S tem, ko novi lastnik pridobi lastninsko pravico, lastninska pravica prejšnjega imetnika preneha. Če sta občina ali država z lastnikom sklenili pravni posel, zemljišče pa na podlagi tega pravnega posla ni bilo vpisano kot družbena lastnina ali kot lastnina države oziroma občine, ima vpis po 85. členu ZJC tudi konstitutivni učinek.

16. Temelj za pridobitev lastninske pravice je lahko tudi pravnomočna odločba o razlastitvi. Pravnomočna odločba državnega organa o razlastitvi je namreč neposredni pravni temelj pridobitve oziroma prenehanja (odvzema) lastninske pravice. V teh primerih se z vknjižbo v zemljiško knjigo pridobitev oziroma prenehanje pravice le izkaže. Vpis ima t.i. publicitetni ali deklaratorni učinek. Neposredni pravni temelj za pridobitev lastninske pravice je lahko tudi Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list RS, št. 44/97 - v nadaljevanju ZLNDL). Če so zemljišča, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, prešla v družbeno lastnino na podlagi pravnega posla ali na podlagi pravnomočne odločbe o razlastitvi, so ta zemljišča, ne glede na to, da družbena lastnina ni bila vknjižena v zemljiški knjigi, z dnem uveljavitve ZLNDL postala lastnina pravnih oseb, ki so imele na teh nepremičninah pravico uporabe oziroma njihovih pravnih naslednikov; nepremičnine, na katerih je imela pravico uporabe Republika Slovenija, pa lastnina Republike Slovenije. V teh primerih je lastninska pravica prejšnjega lastnika prenehala že s prehodom nepremičnine v družbeno lastnino (44. člen ZTLR).

17. Izjave lastnikov zemljišč, da dopuščajo poseg na svoje zemljišče, dane v postopku pridobitve lokacijskega dovoljenja za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste, niso eden od navedenih pravnih naslovov za pridobitev lastninske pravice države oziroma občine. Izjavo lastnika, da dopušča poseg na svoje zemljišče, tudi prejšnji predpisi niso določali kot pravni naslov za prehod zasebne lastnine v družbeno. Zato izjave, ki ne vsebujejo elementov pravnega posla (npr. darilne ali kupoprodajne pogodbe), ne morejo pomeniti (kot to zmotno meni Vlada), da so lastniki z njimi državi oziroma občini "odstopili" zemljišča. Prav tako ni mogoče govoriti, da so te izjave podlaga za razlastitev zemljišč. Razlastitev je namreč lahko izvedena le v konkretnem sodnem (prej v upravnem) postopku na podlagi zakona (Zakon o stavbnih zemljiščih, Uradni list RS, št. 44/97 - v nadaljevanju ZSZ, prej pa Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini, Uradni list SRS, št. 5/80 in nasl. - v nadaljevanju ZRPPN).

18. Drugi odstavek 85. člena ZJC določa, da imajo prejšnji lastniki zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, to pravico zahtevati v skladu z zakonom. Na primere, v katerih je bil pravni temelj za prenos lastninske pravice pravni posel, se ta določba ne nanaša. Ta del izpodbijane določbe se torej lahko nanaša le na primere odvzema, tj. razlastitve zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest.

19. Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. Odškodnina po navedenem pomeni nadomestilo za nepremičnino, ki je odvzeta v javno korist.

Navedena določba Ustave torej omogoča poseg v pravico do zasebne lastnine, kot jo zagotavlja 33. člen Ustave. Ker lahko zakonodajalec v ustavne pravice poseže, če so za to podani pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, je treba presojati tudi ustavnost posega, ki bi bil zaradi javne koristi dopusten po 69. členu Ustave. Gradnja ali rekonstrukcija javne ceste je načelno lahko primer take javne koristi, zaradi katere je razlastitev dopustna.

20. Po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave so človekove pravice lahko omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Ustavno sodišče je že v več odločbah sprejelo stališče, da so posegi v ustavne pravice podvrženi strogi ustavnosodni presoji po t.i. testu sorazmernosti. Po njem je poseg dopusten samo, če je primeren in nujen za varstvo pravic drugih ter če je tudi "sorazmeren v ožjem smislu" (če obstaja sorazmerje med težo posega v prizadete pravice na eni strani ter pomembnostjo s tem zavarovanih pravic in koristjo, ki bi bila pri tem dosežena, na drugi strani).

21. Če gre za razlastitev, je ta presoja vsebovana že v 69. členu Ustave. S tem členom namreč Ustava 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 lastninske pravice na nepremičninah, pa mora biti opredeljen, 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.

22. 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 zanjo. Namen te zahteve je v učinkovitem pravnem varstvu prizadetih.

Prizadeti ima namreč zoper posamični akt, izdan v razlastitvenem postopku, pravico do pritožbe, sodnega varstva in po izčrpanju teh pravnih sredstev tudi pravico do ustavne pritožbe. Razlastitvenega učinka po navedenem nedvomno ne more imeti podzakonski predpis (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-87/91 z dne 28. 1. 1993, Uradni list RS, št. 8/93 in OdlUS II, 10).

23. Očitno je torej, da izpodbijana ureditev nima podlage v 69. členu Ustave, saj ne ureja razlastitve, kljub temu, da ima razlastitveni učinek. Da pomeni odpis zemljišč in vpis javnega dobra na teh zemljiščih, kot ga urejata 85. člen ZJC in 137. člen ZZK, poseg v lastninsko pravico, ugotovimo namreč šele z upoštevanjem pravil za vpis lastninske pravice in za odpis in pripis nepremičnin v določen zemljiškoknjižni vložek. Zato je, kljub temu, da imata navedeni določbi zgoraj opisani razlastitveni učinek, treba opraviti omenjeni strogi ustavnosodni test dopustnosti posega v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), do katerega pride z vknjižbo države oziroma občine kot lastnice zemljišč, za pridobitev katerih pa ji na podlagi izpodbijane ureditve ni treba predložiti ustreznih zemljiškoknjižnih listin, ki so sicer potrebne za vpis lastninske pravice.

24. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemu ZZK[1] in ZJC[2] ter iz mnenja Vlade o pobudi je razvidno, da je bil cilj izpodbijane ureditve zagotoviti vpis javnih cest kot objektov v državni ali občinski lasti v zemljiško knjigo in v okviru te obveznosti razrešiti še odprte odškodninske zahtevke. Namen izpodbijane ureditve je bil urediti neurejeno zemljiškoknjižno stanje javnih cest kot objektov, ki so v preteklih petdesetih letih večkrat menjali lastnike.[3] Ne gre torej za presojo upravičenosti posega v lastninsko pravico zaradi gradnje ali rekonstrukcije javne ceste, temveč za upravičenost posega zaradi ureditve zemljiškoknjižnega stanja. Urejeno zemljiškoknjižno stanje je nedvomno v javno korist, ker zagotavlja varnost pravnega prometa. Zemljiškoknjižna načela (vpisno načelo, načelo zakonitosti in načelo zaupanja v zemljiškoknjižne vpise pravic) so namreč namenjena prav zagotavljanju varnosti pravnega prometa z nepremičninami.

25. Glede na to, da je zakonodajalec kljub določbi 137. člena ZZK na enak način tudi z ZJC ponovno določil enak poseg v lastninsko pravico zaradi enakega namena, tj. ureditve zemljiškoknjižnega stanja, tudi glede zemljišč, ki so bila za gradnjo in rekonstrukcijo cest uporabljena vse do njegove uveljavitve,

pa se zastavlja vprašanje, ali je tak ukrep sploh primeren. Neurejeno zemljiškoknjižno stanje zemljišč, na katerih so zgrajene javne ceste, je iz vsega navedenega očitno posledica neučinkovitega izvajanja postopkov za pridobivanje zemljišč, ki se ne po uveljavitvi Ustave ne po uveljavitvi ZZK ni spremenilo tako, da bi v primerih gradenj javnih cest zadovoljilo ustavnopravno varovan položaj lastnikov zemljišč. Če ne bodo izvajani zakoniti ukrepi za pridobivanje zemljišč, bo neurejeno tudi zemljiškoknjižno stanje glede zemljišč, ki bodo (oziroma so že) uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest po uveljavitvi ZJC. Kolikor gre pri gradnji ali rekonstrukciji javnih cest za posebnosti, ki bi morebiti lahko utemeljevale določene poenostavitve predpisanih postopkov za ugotavljanje zakonitih pogojev za razlastitev v posameznem primeru gradnje v preteklosti, bi jih moral zakonodajalec dovolj natančno opredeliti. Država oziroma občine pa neučinkovitosti delovanja organov, pristojnih za izvajanje zakonitih ukrepov, ki so lahko podlaga za razlastitev nepremičnine, ne moreta prevaliti na posameznike.

26. Za doseg cilja, tj. urejenega zemljiškoknjižnega stanja, je sicer zemljiškoknjižni vpis nujen. Vendar pa zemljiškoknjižni vpis še ne pomeni posega v lastninsko pravico, če gre za vpis pravice na podlagi ustreznih zemljiškoknjižnih listin. Po drugi stani pa urejanje zemljiškoknjižnega stanja javnih cest samo po sebi ne more upravičiti ukrepa, po katerem se lastninska pravica odvzame kljub opustitvi zakonitega ravnanja javnopravne osebe. Načelo varstva zaupanja v pravo, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave), posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Izpodbijana ureditev pomeni ravno poslabšanje pravnega položaja lastnikov zemljišč (ki niso sklenili pravnega posla), ker legalizira odvzem lastninske pravice, do katerega bi sicer lahko prišlo šele s pravnomočnostjo odločbe o razlastitvi. S tem pa posega tudi v načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), saj uvaja razlikovanje med lastniki zemljišč, potrebnih za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest. 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.

27. Izpodbijana ureditev ni potrebna, kolikor gre za zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste uporabljena "po izvedenem postopku pridobitve zemljišča". Zemljiškoknjižni vpis teh zemljišč je namreč mogoč po splošnih pravilih ZZK, saj bi tako država kot občina v takih primerih morali razpolagati z ustreznimi zemljiškoknjižnimi listinami. Kolikor pa bi zakonodajalec želel omogočiti zemljiškoknjižni vpis tistih zemljišč, ki so v družbeno lastnino prešla na podlagi zakonitega pravnega temelja, država oziroma občina pa kljub določbam 80. in 82. člena ZJC ne razpolagata z ustreznimi zemljiškoknjižnimi listinami o tem in o kasnejših prehodih pravice uporabe (npr. od države oziroma občine na cestna ali komunalna podjetja in obratno), bi moral natančno določiti pogoje za zemljiškoknjižni vpis v takih primerih. Teh pa izpodbijana ureditev ne določa.

28. Poleg tega ne 137. člena ZZK ne 85. člena ZJC ni mogoče razumeti tako, da se nanašata samo na prej navedene primere.

Splošno omogočanje zemljiškoknjižnega vpisa nepremičnin, ki niso bile vpisane kot družbena lastnina, namreč ne izključuje primerov, v katerih zemljišče za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste sploh ni bilo pridobljeno (ne s pravnim poslom ne z odločbo o razlastitvi - npr. v primeru pobudnikovih zemljišč).

29. Ukrep, ki državi oziroma občini zagotavlja zemljiškoknjižni vpis, ne da bi zanj dobili pravico, pa je po oceni Ustavnega sodišča prekomeren, čeprav zagotavlja odškodnino. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-26/97 z dne 13. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 68/2000 in OdlUS IX, 197) sprejelo stališče, po katerem ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Zato je glede postopkov odločanja o posegih v lastninsko pravico bistvenega pomena zahteva, da se zagotovi njena pravna varnost. Izpodbijana ureditev lastnikom zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, sploh ne daje možnosti sodnega varstva. Smisel določbe 23. člena Ustave je, da lahko vsakdo učinkovito brani svoje pravice oziroma pravne koristi. Če predpis tega ne omogoča, gre za poseg v pravico do sodnega varstva. Ureditev, ki lastniku zagotavlja le odškodnino za odvzeto nepremičnino, ne da bi do odvzema prišlo pod pogoji, ki jih za razlastitev predvideva 69. člen Ustave, torej onemogoča sodno varstvo lastninske pravice na nepremičninah.

30. Tako ni zagotovljena sodna kontrola izpolnjevanja pogojev za odvzem lastninske pravice v javno korist v konkretnih primerih. Na ta način je onemogočena kontrola nujnosti konkretnega ukrepa, tj. konkretnega odvzema lastninske pravice, kljub temu, da je gradnja ali rekonstrukcija javnih cest načelno v javno korist. Lastnik zemljišča npr. nima možnosti uveljavljati, da bi enak učinek, tj. zagotovitev javne koristi z gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, bilo mogoče doseči tudi s prostorsko drugačno postavitvijo objekta, ki bi pomenila manjši poseg v njegovo lastninsko pravico.

31. Po navedenem sta 137. člen ZZK in 85. člen ZJC v neskladju z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena ter s 23., 33. in 69. členom Ustave. Iz presoje posega v lastninsko pravico v obravnavanem primeru pa je razvidno, da po 69. členu Ustave zakon ne more imeti neposrednih razlastitvenih učinkov. 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. Če zakon ne more imeti neposrednih razlastitvenih učinkov, tudi ne more sanirati morebitnega razlastitvenega učinka podzakonskega predpisa (npr. akta o kategorizaciji ceste, ki bi potekala po zemljišču v zasebni lasti, kot naj bi to bilo v pobudnikovem primeru). Zato je Ustavno sodišče razveljavilo tako 85. člen ZJC kot tudi 137. člen ZZK (1. in 2. točka izreka). Ugotovitev neustavnosti in razveljavitev navedenih določb pa ne pomeni, da zakonodajalec ne more urediti materialnopravnih razmerij glede zemljišč, ki so bila že uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, s posebno ureditvijo, ki bi upoštevala navedeno okoliščino in obenem zadostila ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, če so za to podani upravičeni razlogi in če obstajajo realne možnosti za tako ureditev.

B. - III.

Drugi odstavek 25. člena ZTLR

32. Že pri presoji 85. člena ZJC je bilo ugotovljeno, da Ustava v 69. členu zahteva, da zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko opravi le v postopku, v katerem se za konkreten primer ugotovi, da so izpolnjeni zakonski pogoji zanj. Glede na to se zastavlja vprašanje, ali je drugi odstavek 25. člena ZTLR lahko podlaga za razlastitev. Gradnja javne infrastrukture (med katero sodijo tudi javne ceste) je namreč načelno namenjena zadovoljevanju javne koristi. Kadar zakon dopušča odvzem lastninske pravice v javno korist, jo mora obravnavati kot razlastitev.

33. ZSZ določa, da se lastninska ali druga stvarna pravica na nepremičnini v javno korist lahko odvzame ali omeji po določbah tega zakona (18. člen ZSZ). Po tem zakonu se lahko razlastitveni postopek začne le na predlog razlastitvenega upravičenca (prvi odstavek 32. člena ZSZ). Če takega predloga ni, "razlastitveni upravičenec" pa je z gradnjo posegel v lastninsko pravico lastnika zemljišča, se zastavlja vprašanje, ali lahko država oziroma občina na navedeni način, tj. po določbah ZTLR o gradnji na tujem zemljišču, pridobita lastninsko pravico na zemljišču kljub nasprotovanju lastnika zemljišča. Vprašanje se nanaša na sedanje obdobje, ko sta tako občina kot država lahko imetnici lastninske pravice. Sodna praksa je namreč za obdobje družbene lastnine sprejela stališče, da veljajo določbe ZTLR o gradnji na tujem zemljišču le za osebe, ki so lahko imetniki lastninske pravice. Po navedenem stališču bivše družbenopravne osebe, ki niso mogle biti imetnice lastninske pravice, te pravice na zemljiščih tudi niso mogle pridobiti z gradnjo.[4]

34. Poleg prej (pri presoji 85. člena ZJC) opisanih načinov pridobitve lastninske pravice, ZTLR v členih od 24 do 26 ureja tudi pridobitev lastninske pravice z gradnjo na tujem zemljišču. Gre za originaren način pridobitve lastninske pravice. Lastninska pravica se pridobi v trenutku, ko so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji za pridobitev. Tako graditelj pridobi lastninsko pravico na tujem zemljišču z izvedeno gradnjo, če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenih členih ZTLR. Med njimi 25. člen določa, da graditelj pridobi lastninsko pravico na tujem zemljišču, če se tako odloči lastnik zemljišča, na katerem je bila gradnja izvršena. 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 namreč 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 izplača prometno ceno zemljišča. Ne glede na to določbo 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. Če na podlagi take odločitve sodišča graditelj z gradnjo pridobi lastninsko pravico na zemljišču, ta prejšnjemu lastniku preneha, jo izgubi.

35. Drugi odstavek 25. člena torej omogoča, da sodišče odloči, da objekta ni treba porušiti, če to glede na okoliščine primera ne bi bilo družbeno opravičljivo. V takem primeru se lastnik zemljišča lahko po določbi prvega odstavka 25. člena ZTLR še vedno odloči, da mu pripade lastninska pravica na gradbenem objektu, ali pa, da mu graditelj izplača prometno ceno zemljišča. V primerih, ko gre za objekt javne infrastrukture, pa lastnik zemljišča ne more zahtevati, naj mu pripade lastninska pravica na objektu. Objekti javne infrastrukture in zemljišča, na katerih so zgrajeni, so namreč grajeno javno dobro (prvi odstavek 4. člena ZSZ). Tak status pridobijo z odločbo, ki jo na podlagi sklepa pristojnega občinskega organa ali sklepa Vlade izda občinska uprava ali pristojno ministrstvo (prvi odstavek 5. člena ZSZ). Režim javnega dobra s pravico splošne uporabe (kot je primer javne ceste) pa bi za lastnika take nepremičnine predpostavljal take omejitve upravičenj lastninske pravice, da bi bila lastninska pravica povsem izvotlena. Lastnik bi imel le golo pravico ("nuda proprietas").

To bi spet pomenilo dejansko razlastitev, ker tako težkih omejitev ni mogoče šteti za način uživanja lastninske pravice (67. člen Ustave). Te namreč lastnik sploh ne more uživati.

Zato tudi ZJC izrecno določa, da je lastnik državne javne ceste država, lastnik občinske javne ceste pa občina.

36. Ne glede na to, da bi bil lastnik zemljišča upravičen do nadomestila za zemljišče, katerega lastnik bi postal graditelj objekta javne infrastrukture, pa bi bila po oceni Ustavnega sodišča uporaba določbe drugega odstavka 25. člena ZTLR kot podlaga za dejanski odvzem lastninske pravice, tj. v bistvu za dejansko ("de facto") razlastitev nepremičnine, v neskladju z načelom pravne varnosti, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave).

37. Ustava varuje lastnino pred posegi oblastnih organov. Eden od elementov ustavnega varstva lastnine je tako tudi varnost glede lastnine in zaupanje v varstvo lastnine. Ustava z 69. členom sicer od zakonodajalca ne zahteva, da odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičninah v javno korist uredi le z enim zakonom. Vendar pa bi uporaba določb, namenjenih urejanju civilnopравnih 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.

38. Tako ZSZ določa drugačen postopek in relevantna dejstva za razlastitev nepremičnine, kot je to predvideno za pridobitev lastninske pravice z gradnjo na tujem zemljišču po določbah ZTLR. Ustavno sodišče pritrjuje mnenju Vlade, da ZSZ zasleduje drugačen cilj in ima drugačne učinke kot obravnavana določba ZTLR. To je razvidno tudi iz same izpodbijane določbe. Družbena (ne)opravičljivost, ki je po drugem odstavku 25. člena pogoj za odločitev sodišča, da objekta, zgrajenega na tujem zemljišču, ni treba porušiti, se namreč ne nanaša na javno korist, predvideno za namen, ki je določen z zakonom (22. člen ZSZ) oziroma ugotovljen z odločbo pristojnega organa, ki jo je dovoljeno izpodbijati s tožbo v upravnem sporu (23. člen ZSZ).

Po navedenem okoliščine primera, kot so vrednost objekta, premoženjske razmere lastnika zemljišča in graditelja ter njuno obnašanje med gradnjo, ne morejo biti podlaga za dopustnost posega v lastninsko pravico zaradi razlastitve. Poleg tega je razlastitveno razmerje javnopravno razmerje ne glede na to, da ima razlastitev civilnopravne (stvarnopravne) posledice. Gre namreč za razmerje med nosilcem javnega interesa in nosilcem zasebnega interesa. Če bi torej sodišče okoliščino, da gre za objekt javne infrastrukture, štelo kot podlago za ugotovitev, da porušenje objekta ne bi bilo družbeno opravičljivo, bi to pomenilo, da bi na podlagi zakonske določbe, ki je namenjena urejanju civilnopravnih razmerij, uredilo javnopravno razmerje.

39. Načela pravne države (2. člen Ustave) zahtevajo, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo z zakoni. V skladu z načeli pravne države je, da so zakonske določbe jasne in nedvoumne. Z njimi se ne določa samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost. Načelo pravne varnosti je eno izmed načel pravne države, ki je pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in

zakonitosti posamičnih aktov državne oblasti. Če 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. To pomeni, da razlastitveni upravičenec kot javnopravna oseba svoje opustitve zakonitega ravnanja, potrebnega za izpolnitev pogojev za dopustnost posega v lastninsko pravico na nepremičninah, ne more sanirati na podlagi določbe drugega odstavka 25. člena ZTLR. Razlaga drugega odstavka 25. člena ZTLR, ki bi učinkovala kot razlastitev, bi bila namreč po navedenem v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave).

40. Ustavno sodišče je zato presodilo, da določba drugega odstavka 25. člena ZTLR ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da se ne nanaša na urejanje javnopravnih razmerij, ki so urejena s predpisi o razlastitvi (3. točka izreka). Ustavno sodišče s tem ni presojo ustavnosti navedene določbe glede urejanja civilnopravnih razmerij med lastnikom zemljišča in graditeljem.

B. - IV.

41. Ustavno sodišče je o priglašeni stroških odločilo v skladu s prvim odstavkom 34. člena ZUstS (4. točka izreka). Za drugačno odločitev bi morali obstajati posebni razlogi, ki jih pobudnik ne navaja.

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 34. in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i c a
dr. Dragica Wedam-Lukić

Opombe:

[1]Poročevalec DZ, št. 26/93.

[2]Poročevalec DZ, št. 25/94.

[3]V zvezi s tem Vlada navaja prehode iz državne lastnine v osnovna sredstva vzdrževalcev javnih cest in obratno ter spremembe na področju občinskih cest, s katerimi so deloma upravljale krajevne skupnosti.

[4]Sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 259/92 z dne 14. 10. 1992.