



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

9

Številka: 0650-00/07-P
Ljubljana, 11. maj 2015

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

P O R O Č I L O

k Obravnavi zaključkov posveta Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 46. seji 11. maja 2015 obravnavala predlog zaključkov posveta z naslovom Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, ki ga je pripravil državni svetnik Dušan Strnad v sodelovanju s službo Državnega sveta na podlagi opravljene razprave na posvetu, ki ga je organiziral Državni svet 30. marca 2015.

Komisija je sprejela **zaključke posveta in jih predlaga v sprejem Državnemu svetu:**

Državni svet Republike Slovenije je 30. marca 2015, na pobudo državnega svetnika Dušana Strnada, organiziral posvet z naslovom Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč.

Občine so deležne čedalje bolj pogostih pozivov, naj bolj intenzivno pristopijo k reševanju problematike kategoriziranih občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljiščih, in poskrbijo za ureditev lastninskih razmerij ali izvzamejo zemljišča iz kategorizacije občinskih cest. To dolžnost občinam nalaga zakonodaja in tudi Ustavno sodišče, ki od 2011 praviloma sodi v korist lastnikov zemljišč in razveljavlja občinske odloke o kategorizaciji občinskih cest, če občina z lastnikom ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča ali ga ni razlastila. Na nujnost aktivnejšega urejanja lastninskih razmerij na zemljiščih, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, opozarjajo tako lastniki zemljišč kot Varuh človekovih pravic in Ministrstvo za infrastrukturo, ki je v svojem pisnem pozivu z dne 3. 12. 2014 občinam izpostavilo sankcijo, predpisano v Zakonu o lokalni samoupravi, da se lahko občinski svet predčasno razpusti in župan predčasno razreši, če občine ne izvršujejo odločb Ustavnega sodišča.

V Državnem svetu smo ugotovili, da občine ne nasprotujejo urejanju problematike in se s tem večina že ukvarja, vendar vsaka na svoj način in tudi z različnim uspehom. Mnogo občin nima zadostnih sredstev za odkup zemljišč ter odmero in ureditev

geodetskih podatkov o zemljiščih v zemljiški knjigi. Mnogo občin tudi ne razpolaga z ustreznimi zemljišči, ki bi jih ponudile v zamenjavo oziroma se lastniki zemljišč s ponudbo ne strinjajo. Občine se srečujejo tudi s prevelikimi in velikokrat nerealnimi zahtevami in pričakovanji lastnikov zemljišč glede vrednosti zemljišč, ki naj bi se prenesla v občinsko last in zaradi tega že začetni postopki prenosa zemljišč stojijo.

Ker je bila v Državnem svetu podana ocena, da je problematika kompleksna in je občine finančno niso sposobne v doglednem času urediti, smo se odločili organizirati posvet, da bi jo osvetlili z različnih vidikov in skušali poiskati ustrezne predloge in rešitve, ki bi občinam glede na finančne zmožnosti omogočile čim hitrejšo in lažjo vzpostavitev zakonitega in ustavnega stanja.

Posvet je povezoval državni svetnik in župan Občine Ivančna Gorica Dušan Strnad, udeležence posveta pa so na začetku pozdravili in nagovorili predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, direktorica Direktorata za infrastrukturo Ministrstva za infrastrukturo mag. Darja Kocjan in varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer.

V uvodnem delu posveta so s svojimi uvodnimi prispevki sodelovali mag. Bogdan Pezdiric in mag. Anita Goršek z Ministrstva za infrastrukturo, namestnica varuhinje človekovih pravic mag. Kornelija Marzel, namestnik varuhinje človekovih pravic Ivan Šelih, poslanec Državnega zbora Zvonko Lah, direktor podjetja Locus prostorsko informacijske rešitve, d. o. o., Leon Kobetič, Milan Železnik iz Evropskega pravnega centra, Gašper Cerar s Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, direktorica Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije Irena Šinkov in predsednik Matične sekcije geodetov pri Inženirski zbornici Slovenije Matej Kovačič.

V razpravi so mnenja podali državni svetnik in podžupan Občine Ormož Branko Šumenjak, državni svetnik in predsednik Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije Cvetko Zupančič, državni svetnik mag. Stevo Ščavničar, državni svetnik Jernej Verbič in namestnik varuhinje človekovih pravic Ivan Šelih.

Na podlagi uvodnih predstavitev in opravljene razprave na posvetu Državni svet poziva Vlado in Ministrstvo za infrastrukturo, da proučita v nadaljevanju povzeta stališča, opozorila, pripombe in predloge:

I) UGOTOVITVE:

1. Dejansko stanje

Občinske ceste z neurejenimi lastninskimi razmerji povzročajo številne težave zemljiškooknjižnim lastnikom zemljišč, preko katerih potekajo, in uporabnikom teh cest, ki se odražajo tako na kaznovalnem področju (npr. prekrški zaradi postavljanja določenih ovir na takšnih poteh) kot na civilno pravnem področju (npr. motenjske tožbe). Podatki zemljiškega katastra, ki je edina uradna evidenca, ki povezuje stvarne pravice na nepremičninah z lokacijo v prostoru, kažejo, da je več kot 23.000 km kategoriziranih cest neodmerjenih ali zemljiškooknjižno neurejenih, pri čemer poznamo več primerov:

- Ceste potekajo po zasebnih zemljiščih in niso odmerjene ter vpisane v zemljiško knjigo. Cesta je torej v naravi, nikjer pa ni to zavedeno.
- Ceste so vpisane v zemljiško knjigo in niso odmerjene. Potekajo po parcelah, ki niso v celoti v občinski lasti, ker spremembe niso bile vpisane.

- Zemljišča so bila pridobljena v občinsko last in plačane odškodnine, vendar o tem ni ustrezne dokumentacije, na podlagi katere bi bila možna vknjižba v zemljiško knjigo (občani so dali soglasje in brezplačno odstopili zemljišča za izgradnjo ceste ali prejeli odškodnine na podlagi takratnih predpisov in podpisovali pogodbe s takratnimi krajevnimi skupnostmi, ki pa so se izgubile).

Urejanje stvarno-pravnih razmerij v zvezi z občinskimi cestami je strokovno delo, ki ga morajo opraviti občinske uprave kot upravljavci občinskih cest, medtem ko morajo župani in občinski sveti zagotoviti obseg sredstev za ureditev teh razmerij in izplačilo odškodnin lastnikom zemljišč. Ker sodi ta naloga v izvirno pristojnost občin, mora te stroške zagotoviti občinski proračun.

2. Pregled zakonodaje in ustavnopravne prakse

Problem neurejenih lastninskih razmerij pri občinskih cestah, ki izhaja še iz preteklega družbenega sistema, se je skušal najprej urediti na podlagi 1997 sprejetega Zakona o javnih cestah (ZJC), ki je občinam naložil, da vzpostavijo kategorizacijo občinskih cest, ki so v njihovi lasti. Zakon je v 85. členu določil, da se zemljišča, uporabljena za občinske ceste, ki niso v družbeni lasti, vpišejo v zemljiško knjigo kot javno dobro po skrajšanem postopku brez zemljiško-knjižne listine. Ta določba, ki je omogočila poenostavljen vpis lastninske pravice države ali občine v zemljiško knjigo, je torej imela neposredni razlastitveni učinek. Določil je tudi, da lahko lastniki zahtevajo odškodnino, če je še niso prejeli. V naslednjih dveh letih je stekel proces prve kategorizacije javnih cest na osnovi obstoječega stanja cest v javni uporabi. Takrat se ni nadziralo, ali potekajo občinske ceste po zasebnih nepremičninah. Do 2002 je večina občin sprejela odloke in kategorizirala približno 31.000 kilometrov občinskih cest (danes jih je nekaj nad 32.000 kilometrov). Istočasno se je vzpostavila tudi evidenca o javnih cestah, t. i. banka cestnih podatkov. 2002 je Ustavno sodišče razveljavilo 85. člen ZJC z utemeljitvijo, da se lahko lastninsko pravico v javno korist, tudi v primerih, ko gre za obstoječo infrastrukturo, zgrajeno v javno korist, pridobi le s pogodbo ali v postopku razlastitve, v katerem se ugotovi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev, zagotovljena pa morata biti tudi sodno varstvo in odškodnina. 2005 je bila sprejeta novela Zakona o javnih cestah (ZJC–B), ki je v 19. členu določila poenostavljen postopek razlastitve zaradi ureditve lastništva zemljišč, preko katerih potekajo javne ceste, ki obstajajo na dan 19. 10. 2005. Po mnenju resornega ministrstva tak postopek omogoča dokaj hitro pridobitev zemljišč pod javnimi cestami, hkrati pa zagotavlja lastnikom zemljišč pravico do pravične odškodnine. Če ZJC-B ne ureja določenih vprašanj, se subsidiarno uporablja Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). 2010 je bil sprejet nov Zakon o cestah (ZCes–1), ki je določil, da je treba uskladiti občinske odloke do 1. aprila 2012, še naprej pa je ostal v veljavi 19. člen ZJC–B.

Na problematiko že od 2004 opozarja tudi Varuh človekovih pravic, ki meni, da so občine ravnale nedopustno, ko so z odloki kategorizirale javne poti, ki potekajo preko zemljišč v zasebni lasti, čeprav lastnikov o tem niti niso seznanile niti plačale odškodnine za odvzeto zemljišče. Varuh tudi opozarja, da je nepremičnino ob pravični odškodnini mogoče prisilno pridobiti ali njeno uporabo omejiti le takrat, ko ni druge možnosti in ko je izkazan javni interes, ki ga ni mogoče enačiti z občinskim interesom. Varuh tudi opozarja, da je treba razčistiti dilemo, ali je za obstoječe javne ceste sploh možen odzem ali omejitev lastninske pravice proti odškodnini na podlagi 19. člena ZJC–B, saj bi morale občine v skladu s 126. členom ZCes–1 svoje predpise uskladiti z določbami tega zakona najpozneje do 1. aprila 2012.

Ustavno sodišče je do 2011 v zadevah kategorizacije občinskih cest preko spornih zasebnih zemljišč sprejemalo ugotovitelne odločbe ter določalo način izvršitve (pravni posel za pridobitev zemljišč oziroma razlastitveni postopek ali postopek ukinitve javne ceste), po tem letu pa daje prednost lastninski pravici pred javnim interesom in odloke v spornih delih razveljavlja, najprej z odložnim učinkom, zdaj pa brez odložnega učinka. Ustavno sodišče meni, da je občina dolžna ceste ob izpolnjevanju meril za kategorizacijo in izkazani javni interes kategorizirati. Ustavno sodišče je v svoji odločbi z dne 24. 1. 2013 tudi obrazložilo, da so njihove odločitve v teh zadevah strožje zaradi neaktivnosti občin, ki niso odpravile protiustavnih predpisov o kategorizaciji javnih cest. Praksi Ustavnega sodišča sledijo tudi redna sodišča, ki na delih občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, v prekrškovnih in upravnih zadevah ne upoštevajo kategorizacije cest kot odločilnega dejstva, temveč je za sodišča merodajna lastninska pravica.

Medtem ko se do 2011 ni izvajal nadzor nad lastništvom zemljišč, preko katerih potekajo javne ceste, od 2011 Direkcija za ceste ob vsaki spremembi kategorizacije opozarja občine na zakonska določila in pri novih predlogih kategorizacije cest zahteva potrdilo o urejeni lastnini javnih cest.

Konkretno odločitev okrajnega sodišča, da poti, ki naj bi štela po občinskem odloku za javno pot, ni mogoče šteti za površino, za katero bi veljala pravila, ki jih določa Zakon o javnih cestah, ampak gre za površino, ki je izključno v zasebni lasti in je razpolaganje s to površino ter dovolitev prehoda izključno prepuščeno zemljiškoknjžnemu lastniku, je Vrhovno sodišče v sodbi op. št. IV IPS 4/2014 potrdilo in presodilo, da je taka odločitev pravilna in skladna s stališčem Ustavnega sodišča, ki je v številnih odločbah ugotovilo, da je občinski odlok o kategorizaciji, ki na zasebnem zemljišču kategorizira javno pot, v neskladju z 19. členom ZJC–B in 69. členom Ustave, ker občina z lastnikom zemljišča ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišča niti ni izvedla postopka razlastitve, in s 33. členom Ustave, ker odlok nedopustno posega v lastninsko pravico. Vrhovno sodišče je tudi potrdilo pravilnost odločitve prvostopenjskega sodišča, da je konkretni občinski odlok glede na stališča Ustavnega sodišča v nasprotju z Ustavo in da je sodišče ravnalo pravilno, ko ga pri odločanju ni upoštevalo. S sklicevanjem na javno korist tudi ni mogoče upravičiti kaznovanja tistih, ki se z izvrševanjem in uživanjem svoje lastninske pravice ne podrejajo neustavnemu stanju, ki so ga povzročile in ga s svojo neaktivnostjo vzdržujejo občine. Po sprejeti razlagi 123. a člena ZCes–1 so lastniki nepremičnin, po katerih potekajo obstoječe javne ceste, dolžni spoštovati prepovedi in omejitve iz 5. člena ZCes–1 le v času trajanja posebnega razlastitvenega postopka iz 19. člena ZJC–B, torej ko občine s svojo aktivnostjo, usmerjeno v pridobitev teh nepremičnin, izkazujejo upravičenost takšnega omejevanja lastninske pravice.

3. Poenostavljen razlastitveni postopek po 19. členu ZJC-B

Medtem ko se po splošnih predpisih za objekte gospodarske javne infrastrukture šteje, da je javna korist podana, če je sprejet prostorski akt, se pri obstoječih občinskih javnih cestah, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, šteje, da je javna korist podana, če ob vložitvi zahteve za razlastitev na tej cesti poteka javni cestni promet, kar pomeni, da je cesta pod enakimi pogoji dostopna za vse udeležence cestnega prometa. Razlika je tudi pri roku za vložitev zahteve za razlastitev. Po splošnih predpisih je rok za vložitev zahteve štiri leta od uveljavitve prostorskega akta, po ZJC-B pa omejitve ni in se zato še vedno lahko vloži zahteva za razlastitev.

Pred vložitvijo zahteve za razlastitev je občina v okviru predhodnega postopka sporazumevanja dolžna predložiti lastniku zemljišča ponudbo za odkup nepremičnine. Možen je tudi brezplačen prenos zemljišča na občino, vendar je to možno (s pogodbo) še pred vložitvijo zahteve za razlastitev. Če občina v 30 dneh po predložitvi ponudbe za odkup zemljišč z lastnikom ne sklene pogodbe, lahko začne s postopkom razlastitve. V posebnem enofaznem razlastitvenem postopku je treba v zahtevi navesti le seznam nepremičnin, ki so predmet razlastitve, in ponudbo, s katero se izkaže, da je bil opravljen predhoden postopek sporazumevanja. Upravni organ o zahtevi po uradni dolžnosti obvesti zemljiško knjigo, ki vpiše zaznambo v začetku razlastitvenega postopka, nato pa se odloči o zahtevi. Občina kot razlastitveni upravičenec pridobi lastninsko pravico na tem zemljišču oziroma cesti z dokončnostjo odločbe o razlastitvi, kar pomeni najkasneje z odločbo drugostopenjskega upravnega organa. Po pravnomočnosti odločbe ima razlaščenec pravico do odškodnine ali nadomestnega zemljišča.

4. Prenosi zemljišč s Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

Neodplačni prenosi občinskih cest s Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (sklad) na občine so neproblematični in se tudi izvajajo, če so izpolnjeni naslednji zakonski pogoji:

- da je bila cesta na dan 11. 3. 1993 v zemljiški knjigi vpisana kot družbena lastnina in jo je sklad pridobil na neodplačen način,
- da zemljiška parcela, preko katere poteka cesta v celotni svoji površini, predstavlja občinsko javno cesto,
- da se je na njej odvijal javni promet na dan 11. 3. 1993,
- da je sprejet odlok o kategorizaciji občinske ceste.

Problematični so prenosi občinskih javnih cest, ki niso bile odmerjene ali v naravi ne potekajo v skladu z izvedeno odmero. Za neodplačni prenos teh javnih cest s sklada na občine je najprej treba izvesti predhodno odmero.

V okviru veljavne zakonodaje ni pravne podlage, da bi lahko sklad zagotavljal občinam nadomestna zemljišča, ki bi jih lahko dodelile lastnikom zemljišč, preko katerih potekajo občinske ceste.

II) PRIPOMBE, OPOZORILA IN PREDLOGI:

1. Enoletni rok za uskladitev občinskih predpisov z določbami ZCes-1, to je do 1. aprila 2012, je bil določen nerealno in brez analize obsežnosti in kompleksnosti problematike. Nujno je določiti bolj realen rok za ureditev lastninskih razmerij vseh kategoriziranih občinskih javnih cest.
2. Poleg obsežnosti neurejenosti lastninskih razmerij v zvezi z javnimi cestami, ki izhaja še iz preteklega družbenega sistema in so ga občine »podedovale«, se je treba zavedati, da se občinam iz leta v leto, ob vedno večjih stroških za izvajanje zakonskih nalog, znižuje primerna poraba in povprečnina. Res je, da ZJC-B omogoča poenostavljen postopek razlastitve lastnikov zemljišč, preko katerih potekajo obstoječe občinske javne ceste in na katerih se odvija javni cestni promet, vendar občine teh postopkov zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ne sprožajo, ker morajo lastnikom najprej predložiti ponudbo za odkup zemljišč. Občine nimajo zgolj stroškov zaradi izplačil odškodnin (ali nadomestil v naravi), ampak tudi za odmero zemljišč in ureditev cest v katastrskih evidencah ter ureditev lastništva v zemljiški knjigi. Zaradi velikih obremenitev občinskih proračunov občine niso

sposobne v doglednem času urediti problematike kategorizacije občinskih cest, poleg tega je treba upoštevati tudi dolgotrajnost postopkov (npr. odmera cest). Čeprav se občine zavedajo, da sodi ta naloga v njihovo izvirno pristojnost, brez dodatne finančne pomoči še dolgo ne bodo uspele urediti lastništva javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih.

3. Z namenom, da dobimo vpogled v dejansko stanje obsežnosti problematike, se predlaga posodobitev oziroma izdelava enotne metodologije za vzpostavitev preglednega sloja evidentiranih cest v zemljiškem katastru ali katastru gospodarske javne infrastrukture. Ker nimamo povezave med banko cestnih podatkov in stanjem v zemljiškem katastru, zdaj sploh ne poznamo dejanske katastrske in posledično lastniške (ne)urejenosti cestnega omrežja. Ko bodo poznani ti podatki, se bo lahko tudi ocenil obseg sredstev za ureditev lastninskih razmerij pri občinskih javnih cestah.
4. Za odpravo neustavnega stanja je nujen sistematičen pristop z realnim terminskim planom reševanja problematike: podrobna analiza stanja lastništva javnih cest, izvedba odmere občinskih javnih cest, akcijski načrt ukrepov (npr. ukinitvev kategorizacije cest, ki ne izpolnjujejo kriterijev za kategorizacijo; prenos lastništva), določitev prioritet (lokalna cesta, stavbna zemljišča, sodni postopki), načrtovanje in zagotovitev sredstev za odkup zemljišč (načrt razvojnih programov, proračun), spremljanje stanja in sprotno ukrepanje. Poleg tega je smiselno, da v občinah ugotovijo, ali je potrebno, da do vsakega objekta vodi javna cesta, ki predstavlja za občino finančno obveznost (npr. vzdrževanje, pluzenje).
5. Lastniki zemljišč pričakujejo, da bodo občine proaktivne pri urejanju lastništva predmetnih zemljišč ter sproti obveščale občane glede reševanja te problematike. Lastniki tudi pričakujejo, da bodo pristojni državni organi občinam posredovali pravilne in natančne podatke o cestah, ki potekajo preko zasebnih zemljišč.
6. Določiti je treba enotna merila za cenitev zemljišč, preko katerih potekajo občinske ceste, ter se dogovoriti, ali je vrednost takšne nepremičnine res »posebna vrednost«, kot to določajo Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti. Predlaga se, da se odškodnina razlastitvenemu zavezancu določi na osnovi vrednosti dejanske rabe zemljišča pred začetkom gradnje občinske ceste. Danes se namreč dogaja, da lastniki zemljišč, preko katerih potekajo javne ceste že desetletja, pričakujejo in zahtevajo nerazumno visoke odškodnine.
7. Veliko je lastnikov zemljišč, ki sporazumno in brezplačno prenesejo v last občin zemljišča, preko katerih že več let potekajo javne ceste.
8. Če stanje v prostoru dopušča, je za občino hitrejša in cenejša rešitev ukinitvev kategorizacije in kategorizacija alternativnega dostopa oziroma kategorizacija sosednje ceste, ki ni v zasebni lasti. V Državnem svetu ocenjujemo, da je razlastitev lastnikov zasebnih zemljišč, preko katerih potekajo kategorizirane občinske ceste, skrajni ukrep, ki se ga uporabi šele po izčrpanju drugih opcij.
9. Z dopolnitvijo Uredbe o merilih za kategorizacijo javnih cest je treba določiti enotna merila ali vsaj usmeritve za kategorizacijo javnih cest, saj je sedanja praksa taka, da je stvar meril posamezne občine, ali cesta predstavlja javno cesto ali ne. Prav tako je treba določiti enotne kriterije za določitev cestnega sveta.

10. Kljub sedanji drugačni sodni praksi bi morali dosledneje upoštevati javni interes in ga tudi natančneje opredeliti.
11. Državni svet daje pobudo, da se spremeni zakonodaja in v postopek reševanja problematike vključi tudi Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (torej država), ki ima v lasti kmetijska zemljišča (mnoga od njih so bila prenesena iz občin na sklad), ki bi jih bilo možno kot nadomestna zemljišča ponuditi kmetom v zameno za kategorizirano cesto, ki poteka po njihovem zemljišču. Kmetje bi bili za tak način ureditve problematike gotovo zainteresirani, saj bi s tem ponovno dobili kmetijsko zemljišče, ki bi ga uporabljali pri svoji dejavnosti. Občine bi v tem primeru pokrile samo stroške geodetskih storitev in vpisa v zemljiško knjigo.
12. Pred pridobitvijo nepremičnin (s sklenitvijo pravnega posla ali z razlastitvijo) za občinsko cesto je za zagotovitev površine zemljišča nujna parcelacija nepremičnine, ki je v primeru dogovora med občino in lastnikom enostavna. V primeru vložitve zahteve za razlastitev je postopek otežen, saj je za parcelacijo treba soglasje lastnika nepremičnine. Za poenostavitev postopka parcelacije bi bilo smiselno dopolniti Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP) in razširiti njegovo veljavnost tudi na občine, ki bi tako lažje in hitreje uredile meje parcel, medtem ko bi imeli lastniki zemljišč zagotovljeno varstvo zakonitosti v okviru pravnega postopka.
13. V zvezi z neurejenostjo mej zemljiških parcel (po podatkih Geodetske uprave Republike Slovenije je urejenih približno 20 % vseh meja) je bil podan predlog, da se zakonsko prepovejo pravni posli pri prometu z zemljišči, če meje zemljiških parcel niso urejene.
14. Zakonodaja o evidentiranju nepremičnin opredeljuje postopek t. i. izravnave meje med lastnikoma sosednjih parcel, v katerem se lahko razrešijo določena neskladja med dejanskim stanjem in stanjem v zemljiškem katastru. V primeru cest pa so neskladja na obeh straneh ceste in običajno vključuje več lastnikov. Smiselno bi bilo spremeniti Zakon o evidentiranju nepremičnin, da bi lahko tudi v primeru cest poenostavili postopek in le z geodetskim postopkom uskladili dejansko stanje z zemljiškim katastrom in obenem tudi uredili lastniško stanje.
15. V primeru urejanja obstoječih cest, pri katerih so bile v preteklosti izvedene manjše spremembe ali razširitve cest, bi kazalo razmisliti o posebni zakonski rešitvi, da bi se postopki skrajšali in namesto parcelacije izvedel samo prepis delov parcel, ki pripadajo obstoječi cesti. Ne gre za spreminjanje podatkov o lastnikih, ampak bi se parcelam le zmanjšala površina. Ob tem bi morali zagotoviti tudi pravno varnost vpletenih lastnikov parcel. Tak način poenostavitve pri manjših spremembah in pod določenimi pogoji poznajo v Avstriji.
16. Možno poenostavitev uskladitve dejanskega stanja obstoječih cest s parcelnim in lastniškim stanjem predstavlja tudi pogodbeni komasacija, pri kateri je treba soglasje vseh udeleženi v tem postopku. V praksi se velikokrat dogaja, da cesta dejansko poteka širše in drugače od evidence v zemljiškem katastru. V okviru tega postopka se izvede komasacijski obod in novo stanje evidentira tako v zemljiškem katastru kot v zemljiški knjigi.
17. Problematične so tudi gozdne ceste, ki potekajo po zemljiščih v zasebni lasti in katerih lastniki plačujejo pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest. Gozdne ceste, ki vodijo do posameznih kmetij oziroma zaselkov (največ na Koroškem), se ne

uporabljajo le za gozdno gospodarjenje, ampak se na njih odvija tudi vsakodnevni javni promet. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije kot zastopnik lastnikov gozdov daje pobudo, da se gozdne ceste, ki se istočasno uporabljajo za javni promet, kategorizirajo kot občinske javne ceste, kar seveda tudi pomeni, da občine prevzamejo odgovornost za njihovo vzdrževanje, pluženje, nasipanje (običajno gozdne ceste niso asfaltirane). V primeru, da obstajajo alternativne poti, po katerih se lahko odvija javni promet, pa si lastniki želijo, da se gozdna cesta zapre za javno uporabo. Prav tako bi kazalo razmisliti, da se občinska javna cesta, ki se uporablja predvsem za gozdarsko dejavnost, izvzame iz kategorizacije občinskih javnih cest in opredeli kot gozdna cesta.

18. V postopku določanja meje cest bi kazalo razmisliti tudi o predlogu, da bi imela geodetska podjetja boljši dostop do zemljiške knjige z avtomatskim prevzemanjem podatkov o lastnikih parcel iz zemljiške knjige, ki je danes digitalizirana. Prav tako bi kazalo razmisliti o poenostavitvi postopka izdaje in priprave sklepov za umrle in neznane lastnike ter o izboljšanjem dostopu do podatkov iz zbirke listin, ki se navezujejo na izmere obstoječih cest. Danes namreč geodeti v okviru izvajanja geodetske storitve in kasneje upravnega dela porabijo veliko časa, da preverijo lastnike parcel (v primeru daljše ceste je lahko tudi 200 ali 300 lastnikov parcel), poizvedujejo o neznanih lastnikih, dobijo podatke o že izvedenih odmerah.
19. Državni svet ugotavlja, da je današnji zemljiški kataster v bistvu analogen, čeprav je na digitalnem mediju, saj je bil v preteklosti grafični del katastra v papirni obliki zgolj prenesen v digitalno obliko in zato tudi kakovost podatkov ni boljša oziroma so se s takim prenosom podatkov prenesle tudi merske napake. Brez urejenosti zemljiškega katastra je težko reševati problem kategorizacije občinskih cest. Problem neurejenosti zemljiškega katastra pa ni vezan le na javno gospodarsko infrastrukturo, ampak tudi na gospodarstvo. Neurejenost mej zemljiških parcel namreč velikokrat predstavlja oviro podjetjem za investicije, posebej neposredne tuje investicije. Po nekaterih ocenah naj bi bil prehod analognega katastra v digitalno obliko vreden več kot dve milijardi evrov. V proučitev se daje predlog za ustanovitev delovne skupine, ki bi na ožjem območju izvedla pilotski projekt za prehod zemljiškega katastra v digitalno obliko. Pilotski projekt bi se lahko financiral iz evropskih sredstev, saj je Slovenija v finančni perspektivi 2014–2020 postavila gospodarski razvoj za prioritetni cilj in eden od temeljev gospodarskega razvoja je tudi urejen zemljiški kataster, ki je pogoj za ureditev lastninskih razmerij.
20. Državni svet daje v proučitev tudi predlog, da se uvede inštitut geodeta notarja, ki bi ob izvajanju geodetskih storitev (npr. izmera mej) lahko nastopal tudi v vlogi mediatorja med strankami.
21. Na posvetu je bil podan predlog, da se kot pomožen vir financiranja urejanja lastninskih razmerij določi komunalni prispevek, v katerega se vključi cena lastniškega urejanja, in del sredstev načrtovanega davka na nepremičnine.
22. Na posvetu je bilo tudi opozorjeno, da centri za socialno delo, ki na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ugotavljajo upravičenost posameznikov do socialnih transferjev, v svoje premoženjsko stanje vključujejo tudi zemljiške parcele, na katerih je občinska javna cesta, njihova vrednost pa je precej višja, kot če bi bila zemljiška parcela brez ceste.
23. Če občinska cesta poteka izven območja OPPN, ki je podlaga za razlastitev in katerega postopek sprejemanja je dolgotrajen, bi bilo smiselno, da občinski svet za

posamezne odseke občinske ceste sprejme akt v dvofaznem postopku z vmesno javno razgrnitvijo in javno obravnavo, s čimer se zagotovi sodelovanje javnosti. Tak akt bi lahko bil podlaga za ugotavljanje javnega interesa in vložitev zahteve za razlastitev nepremičnin.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.