



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov

Številka: 326-01/17-1/
Ljubljana, 24. 1. 2017

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta na skupni seji 23. 1. 2017, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), ob obravnavi pobude župana občine Dol pri Ljubljani za zakonsko ureditev lastništva javnih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, sprejeli naslednja

S K L E P A

- 1. Komisija in interesna skupina sta se seznanili s pobudo župana občine Dol pri Ljubljani mag. Janeza Tekavca za zakonsko ureditev lastništva javnih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč.**
- 2. Komisija in interesna skupina predlagata, da Služba Državnega sveta za pravne in analitične zadeve prouči predlagano besedilo členov z vidika Ustave Republike Slovenije in pravnega sistema. V primeru ugotovljene skladnosti z ustavnim in pravnim redom bosta komisija in interesna skupina v sodelovanju s pobudnikom zakonodajne iniciative, Službo Državnega sveta za pravne in analitične zadeve ter združenji občin pristopili k pripravi predloga zakona.**

Obrazložitev:

Komisija in interesna skupina ugotavljata, da se je pobudi župana občine Dol pri Ljubljani mag. Janeza Tekavca (v nadaljevanju: pobudnik) za zakonsko ureditev lastništva javnih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, pridružila okoli tretjina slovenskih občin, ki se soočajo s podobnimi problemi urejanja lastništva javnih cest. Kot je pojasnil pobudnik, je bil v preteklosti že poskus urejanja problematike lastništva javnih cest s sprejemom 85. člena Zakona o javnih cestah (Ur. l. RS, št. 29/97), vendar ga je Ustavno sodišče 2002 razveljavilo (U-I-224/00; Uradni list RS, št. 50/02). Navedena odločba Ustavnega sodišča je tudi razlog, da Ministrstvo za infrastrukturo v svojem mnenju z dne 17. 1. 2017 ne podpira predlagane zakonodajne pobude. Pobudnik poudarja razlikovanje med razveljavljeno določbo 85. člena Zakona o javnih cestah in njegovo zakonodajno pobudo, ki temelji na institutu priposestevanja kot ustaljenem institutu v slovenskem pravnem sistemu: če nekdo nepremičnino uporablja daljše časovno obdobje (10 let), pridobi lastninsko pravico na stvari. V nasprotju z zasebnimi subjekti se v primeru občin glede priposestevanja odpira vprašanje, kdo v imenu občine lahko izvaja priposestevanje (župan, občani, vsi uporabniki ceste). Ker institut priposestevanja po Stvarnopravnem zakoniku ni najbolj ustrezen za urejanje lastništva javnih cest, se z zakonodajno pobudo

predlaga, da je izkazano priposestvanje, če občina uporablja cesto več kot 10 let in na njej izvaja javne službe (npr. vzdrževanje, pluženje, itd). V povezavi s stališčem Ministrstva za infrastrukturo, da ima institut priposestvanja razlastitveni učinek, pobudnik opozarja, da je po eni od odločb Vrhovnega sodišča lastninska pravica, pridobljena s priposestvanjem, že pridobljena in sodišče le ugotavlja, da je bila pridobljena (gre za pridobitev v preteklosti). Na drugi strani pa razlastitev daje upravičenja in spreminja današnje stanje (npr. če bi danes želeli zgraditi novo cesto, je treba razlastiti lastnika zemljišča). Zakonodajna pobuda rešuje vprašanje lastništva javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih tudi več desetletij, in je moment priposestvanja že nastopil.

Komisija in interesna skupina sta se seznanili tudi z ustnim stališčem predstavnika Ministrstva za pravosodje, ki je izpostavil kompleksnost problematike neurejenega lastništva javnih cest. Na eni strani imamo lastninsko pravico, ki jo varuje Ustava in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter na drugi strani javni interes (javne poti, ki so jih zgradile občine) in institut priposestvanja. Opozoril je na številne odločitve Ustavnega sodišča o razveljavitvi odlokov o kategorizaciji občinskih cest, ker občine predhodno niso pridobile zemljišč, po katerih potekajo ceste, v lastništvo. Glede instituta priposestvanja je poudaril, da prejšnji predpisi in zdaj veljavni utemeljujejo priposestvanje tako na časovnem elementu (10 let) kot na zakonitosti oz. dobroverni in zakoniti posesti. To pomeni, da ne zadošča dejstvo, npr. da objekt stoji na zemljišču, ampak mora tisti, ki objekt zgradi, imeti upravičeno dobro vero, ki se po ustaljeni sodni praksi izkazuje s pravnim naslovom – pogodbo. Moč dejanskega nad normativnim lahko nastopi samo takrat, kadar ima priposestvovalec temelj, v katerega zaupa, da je pridobil lastninsko pravico na zemljišču. V povezavi z Energetskim zakonom je pojasnil, da služnosti v javno korist ni mogoče priposestovati, če priposestvanje nima podlage v pravnem naslovu. Vrhovno sodišče je v odločbah poudarilo, da je treba pri nepravi stvarni služnosti upoštevati 69. člen Ustave, ki državi ali občini onemogoča, da bi obšla ustavno določilo o razlastitvi. V skladu s stvarnopravnimi pravili in pravili zemljiškoknjižnega prava načela zaupanja v ZK varujejo novega pridobitelja. Konec preteklega leta je bila sprejeta odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je načelu zaupanja v ZK in pravni promet dala dodatno težo (javni interes se mora umakniti pred varstvom pravic posameznika). Na tem področju je nujna previdnost in nadaljnja razprava.

Komisija se je seznanila tudi s stališčem predstavnika Direkcije za infrastrukturo, ki je opozoril na problem neodmerjenih cest in posledično neurejenost lastninske pravice v ZK. Reševanje problematike brez večjih finančnih posledic ni možno, pri čemer je treba najprej ugotoviti stanje na terenu in nato voditi postopke za pridobitev lastninske pravice (razlastitev ali pogodba). Ker gre za nekaj 100.000 parcel, verjetno problema v doglednem času ni moč rešiti. Opozoril je tudi na evidenco zemljiškega katastra parcel, ki onemogoča, da bi z analizo podatkov natančno ugotovili obseg neurejenosti tega področja. Verjetno bi morali oblikovati smernice, kako reševati problematiko, pri čemer prenos lastništva brez ustreznih odškodnin ni sprejemljiv.

Na Združenju občin Slovenije opozarjajo na problem, na katerega je že konec 2015 opozoril državni svetnik Dušan Strnad, in sicer da je še nedolgo tega veljalo, da je odlok o kategorizaciji občinske ceste podlaga za pridobitev GD na parceli, ki ima dostop do kategorizirane ceste, ki je v lasti fizične osebe, zdaj pa UE v takih primerih

ne izdajo GD oz. od investitorjev zahtevajo pridobitev služnosti na zemljiščih, ki nimajo urejenega javnega lastništva. Problem predstavljajo tudi zemljišča agrarnih skupnosti, preko katerih potekajo občinske ceste. Vprašanje urejenosti lastništva občinskih cest je treba rešiti na tak ali drugačen način, saj vpliva na vsakodnevno življenje občanov. Problem predstavlja tudi dejstvo, da javne poti ne tečejo točno na območju, ki je kot javno dobro opredeljeno v ZK. V okviru zakona, ki je urejal ukrepe za vzdržnost javnih financ, so občine predlagale, da bi se za prostorske ureditve občinskega pomena (npr. kanalizacija, vodovod, ceste) sprejel zakon po zgledu Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor.

Komisija in interesna skupina podpirata zakonodajno pobudo in napor pobudnika za ureditev lastništva javnih cest. Državni svet je že 30. 3. 2015 organiziral posvet z naslovom Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, ki je pokazal, da občine ne nasprotujejo urejanju problematike in se s tem večina že ukvarja, vendar vsaka na svoj način in tudi z različnim uspehom. Na podlagi posveta je Državni svet oblikoval zaključke v obliki ugotovitev in različnih predlogov in pobud, ki bi občinam, glede na finančne zmožnosti, omogočile čim hitrejšo in lažjo vzpostavitev zakonitega in ustavnega stanja, vendar se ni naredil praktično noben premik.

Problem neurejenih lastninskih razmerij pri občinskih cestah izhaja še iz preteklega družbenega sistema, ko smo imeli družbeno lastnino in lastninska pravica ni bila ustavna kategorija. Občine so ta problem podedovale in ga niso same povzročile. Pri tem ne gre samo za vprašanje občinskih, ampak tudi državnih cest, prav tako pa ne gre le za neurejenost lastništva javnih cest, ampak tudi za vprašanje pravne varnosti lastnikov nepremičnin, ki imajo dostop preko cest z neurejenim lastništvom (npr. problem pridobivanja GD). Po koridorju javne cestne infrastrukture, ki je v zasebni lasti, poteka tudi druga gospodarska javna infrastruktura (npr. vodovod, kanalizacija), ki je bila zgrajena v preteklosti in zanjo očitno ni bila pridobljena služnost, saj imajo občine danes težave pri njeni obnovi.

Ker je problematika preobsežna (23.000 km cest) in so pričakovanja sedanjih lastnikov zemljišč, preko katerih potekajo javne ceste, (pre)velika, po mnenju komisije in interesne skupine občine tega vprašanja brez posebne zakonske ureditve ali finančne pomoči države ne bodo uspele rešiti v doglednem času, saj v sistemu financiranja, ki velja, finančno niso sposobne niti obnavljati in vzdrževati cest, kaj šele zagotoviti sredstev za ureditev te problematike - za odškodnine ali nadomestila v naravi, odmero zemljišč in ureditev cest v katastrskih evidencah ter ureditev lastništva v ZK.

Občine bi lahko odpravile neustavno in nezakonito stanje zelo počasi oz. v skladu s proračunskimi zmožnostmi, vendar se je treba zavedati, da je to možno, če so se lastniki zemljišč pripravljene odpovedati plačilu oz. so pripravljene prenesti lastništvo na občino za simbolično oz. razumno ceno, medtem ko nosijo občine preostale stroške urejanja lastništva, ki niso zanemarljivi. Če občine ceste z neurejenim lastništvom ukinejo iz kategorizacije občinskih javnih cest, to pomeni, da se taka cesta ne vzdržuje, pozimi ne pluži itd. To je lahko v primeru več km dolgih poti v zasebni lasti, ki vodijo do naselij, s čimer se soočajo v nekaterih občinah, velik problem. Na drugi strani se stopnjujejo pritiski lastnikov zemljišč, tudi tako, da občinam pošiljajo račune z nerazumnimi odškodninami in rok za plačilo (odkup)

zemljišč, po katerih potekajo občinske ceste. Ob tem komisija in interesna skupina opozarjata tudi na odloke o kategorizaciji občinskih cest, ki jih Ustavno sodišče v zadnjih letih razveljavlja, a so pred njihovim sprejemom občine dobile soglasje države (Direkcije za infrastrukturo oz. nekdanje Direkcije za ceste).

Na problematiko bi morali gledati s širšega družbenega vidika, saj so ceste v javnem interesu in so jih občine zgradile ter jih vzdržujejo zaradi uporabnikov. Poiskati bi morali ravnotežje med lastninsko pravico in javnim interesom. Nujno je treba poiskati ustreznost rešitev, pri čemer je zakonodajna pobuda župana mag. Janeza Tekavca ena od možnosti oz. del (začetka) iskanja ustreznosti rešitve. V zvezi s pobudo je bilo opozorjeno, da bi morala končna rešitev vključevati upravičenost do odškodnine, saj je lastninska pravica ustavna kategorija, pri čemer bi morali določiti razumno visoke odškodnine. Ob tem komisija in interesna skupina poudarjata, da lahko rešitev poišče tudi Vlada in naredi analizo stanja na terenu, na njeni podlagi pa se pripravi ocena sredstev in npr. odloči, da je urejanje lastništva javnih (občinskih in državnih) cest ena od prednostnih nalog, ki se bodo financirale v okviru naslednje finančne perspektive.

Komisija in interesna skupina predlagata, da Služba za pravne in analitične zadeve prouči zakonodajno pobudo z vidika Ustave in pravnega reda ter poda morebitne drugačne (zakonske) predloge za razrešitev tega problema. Pri tem poudarjata pomembnost skladnosti zakonske ureditve z Ustavo in veljavno zakonodajo, vendar je odločanje o tem v pristojnosti Ustavnega sodišča in ne Državnega sveta, ki lahko Državnemu zboru predlaga sprejem zakonov.

Predsednik Komisije za lokalno
samoupravo in regionalni razvoj
Jernej Verbič, l.r.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov
Milan Ozimič, l.r.

Prilogi:

- Zakonodajni predlog (besedilo in obrazložitev členov), ki ga je pripravil župan Občine Dol pri Ljubljani mag. Janez Tekavc
- Zaključki posveta Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč, ki ga je Državni svet organiziral 30. 3. 2015