



Številka: U-I-186/16-10

Datum: 22. 3. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča, na seji 22. marca 2018

odločilo:

Druga alineja prvega odstavka 54. člena Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12) je bila v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravno sodišče je prekinilo postopek odločanja o tožbi v upravnem sporu zoper odločbo Ministrstva za okolje in prostor, s katero je bila investitorju dovoljena gradnja polnega priključka na Celovško cesto, 3.a faze na AC A2 Karavanke–Obrežje, odseku AC Šentvid–Koseze. Na podlagi 156. člena Ustave je vložilo zahtevo, naj Ustavno sodišče oceni ustavnost druge alineje prvega odstavka 54. člena Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju ZUPUDPP).

2. Predlagatelj meni, da je izpodbijana določba, ki kot dokazilo o pravici graditi objekte in izvajati druge posege v prostor, ki tvorijo prostorske ureditve državnega pomena (v nadaljevanju gradnja objektov državnega pomena), določa potrdilo pristojnega sodišča, da niso dokončani zapuščinski postopki po Zakonu o dedovanju

(Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, in Uradni list RS, št. 67/01 in 63/16 – v nadaljevanju ZD) oziroma po Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev (Uradni list RS, št. 70/95 in 30/13 – v nadaljevanju ZDKG), v neskladju s 33. členom Ustave. Sklicuje se na 132. in 145. člen ZD ter na 72. člen Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13 – v nadaljevanju SPZ). Izpodbijana ureditev naj bi omogočala gradnjo objektov državnega pomena ne glede na potek razlastitvenega postopka, ki je samostojni upravni postopek. Lastnik nepremičnine (skupnost dedičev) naj bi bil pri tovrstni gradnji na tuji nepremičnini na podlagi gradbenega dovoljenja dolžan dopustiti izvajanje vseh del, ki so potrebna za gradnjo, obratovanje, nadzor, vzdrževanje in rekonstrukcijo infrastrukture ter neoviran dostop do svojih nepremičnin. Predlagatelj meni, da obveznost lastnika, da dopušča takšno rabo svoje nepremičnine, pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine, cilj izpodbijane ureditve zagotoviti hitrost gradnje objektov državnega pomena pa naj ne bi presegal teže posega v pravico do zasebne lastnine, do katerega lahko pride z uporabo izpodbijane določbe, še preden je razlastitveni postopek sploh začel in torej še preden je javna korist sploh ugotovljena. Izpodbijana določba naj bi lastnikom zemljišč, na katerih se na njeni podlagi gradijo objekti državnega pomena, določala dodatno breme v primerjavi z lastniki, pri katerih je do takšne omejitve prišlo na podlagi odločbe o razlastitvi ali ustanovitvi služnosti.¹ Predlagatelj trdi, da bi morala biti zato zaradi spoštovanja načela sorazmernosti lastnikom zemljišč (skupnosti dedičev) zagotovljena posebna denarna odmena za uporabo zemljišč za čas od začetka dejanske uporabe nepremičnine (začetka gradnje) do izdaje odločbe o razlastitvi. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-133/13, U-I-134/13 z dne 11. 2. 2016 (Uradni list RS, št. 18/16), v kateri je Ustavno sodišče presojalo ustavnost osme alineje prvega odstavka 59.a člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 22/10 in 10/12 – EZ), ki naj bi bil primerljiv z izpodbijano določbo.

3. Zahteva je bila poslana v odgovor Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril.

B. – I.

4. Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. V obravnavanem primeru je zahtevo za oceno ustavnosti vložilo Upravno sodišče, ki je prekinilo postopek v posamični zadevi, v kateri bo moralo presoditi o zakonitosti gradbenega dovoljenja za gradnjo polnega priključka na Celovško cesto, 3.a fazo na AC A2 Karavanke–Obrežje, odseku AC Šentvid–Koseze.

¹ Predlagatelj se pri tem sklicuje na 103. člen Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in 8/03 – popr. – v nadaljevanju ZUreP-1).

Ker izpodbijana določba ureja dokazilo pravice graditi objekte in izvajati druge posege v prostor, ki tvorijo prostorske ureditve državnega pomena (v nadaljevanju graditi objekte državnega pomena),² kamor spada tudi cestna infrastruktura,³ v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, je v okoliščinah obravnavanega primera ta določba upoštevana za odločanje Upravnega sodišča.

5. Med postopkom presoje je ZUPUDPP z uveljavitvijo Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – v nadaljevanju ZUreP-2) prenehal veljati, vendar se uporablja še do uveljavitve ZUreP-2, to je do 1. 6. 2018.⁴ Pogoji za ustavnosodno presojo iz drugega odstavka 47. člena ZUstS so zato že iz tega razloga izpolnjeni.

B. – II.

6. Dokazilo o pravici graditi je dokazilo o lastninski ali drugi stvarni pravici ali kateri drugi pravici, na podlagi katere lahko investitor na določenem zemljišču ali objektu izvaja gradnjo (6.1 točka 2. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15 – v nadaljevanju ZGO-1).⁵ V prvem odstavku 56. člena ZGO-1 so bile določene listine, na podlagi katerih je mogoče šteti, da je pravica graditi izkazana.⁶ Izkazana pravica graditi zagotavlja, da je razmerje med lastnikom in investitorjem gradnje (če to ni ena in ista oseba) pravno urejeno, in je eden izmed pogojev za izdajo gradbenega

² Prostorske ureditve državnega pomena so opredeljene v prvem odstavku 2. člena ZUPUDPP kot prostorske ureditve, ki so zaradi svojih gospodarskih, socialnih, kulturnih in varstvenih značilnosti ob upoštevanju ciljev prostorskega načrtovanja pomembne za prostorski razvoj Republike Slovenije. V drugem in tretjem odstavku 2. člena ZUPUDPP so našteje skupine teh prostorskih ureditev, podrobnejša merila in pogoje za določitev prostorskih ureditev državnega pomena pa določa Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS, št. 103/13).

³ Prva alineja drugega odstavka 2. člena ZUPUDPP.

⁴ Prvi odstavek 299. člena v zvezi s 303. členom ZUreP-2.

⁵ Z uveljavitvijo Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr. – v nadaljevanju GZ) je ZGO-1 prenehal veljati, uporablja pa se še do začetka uporabe GZ, to je 1. 6. 2018 (prvi odstavek 125. člena v zvezi s 126. členom GZ). GZ med uporabljenimi izrazi ne opredeljuje več dokazila o pravici graditi, določa pa listine, ki jih je treba priložiti zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja, če investitor v zemljiški knjigi nima vpisane lastninske ali druge stvarne pravice na nepremičninah, na katerih se bo izvajala gradnja (3. točka drugega odstavka 35. člena GZ).

⁶ Prvi odstavek 56. člena ZGO-1 je določal: "Za dokazilo o pravici graditi po tem zakonu velja: – izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da ima investitor na določeni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo stvarno oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini, – notarsko overjena pogodba z dokazilom o vložitvi predloga za vpis pogodbe o pridobitvi lastninske ali kakšne druge stvarne oziroma obligacijske pravice na določeni nepremičnini v zemljiško knjigo, ki investitorju dovoljuje gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini, – pravnomočna sodna ali upravna odločba, ki izkazuje pravico graditi oziroma izvajati dela na nepremičnini, ali – druga listina, ki v skladu z zakonom izkazuje pravico graditi oziroma izvajati dela na določeni nepremičnini."

dovoljenja. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da pravica graditi, ki jo investitor pridobi s pravnomočnim oziroma dokončnim gradbenim dovoljenjem, po naravi stvari vsebuje tudi pravico do posesti in uporabe nepremičnine v obsegu, ki ga investitor potrebuje za gradnjo.⁷

7. Člen 54 ZUPUDPP je poleg dokazil o pravici graditi, ki jih je določal prvi odstavek 56. člena ZGO-1, določal še dodatna dokazila, s katerimi je investitor lahko izkazoval pravico graditi. Na podlagi izpodbijane določbe je tako lahko investitor pravico graditi izkazoval s potrdilom pristojnega sodišča, da niso dokončani zapuščinski postopki po ZD oziroma po ZDKG.⁸ Tako potrdilo po svoji vsebini ni listina, ki bi dokazovala, da je investitor že pridobil lastninsko ali drugo stvarno pravico ali katero drugo pravico, na podlagi katere bi lahko na določenem zemljišču izvajal gradnjo, saj dokazuje le to, kar iz njega izhaja: da zapuščinski postopki v zvezi s temi zemljišči še niso dokončani.

8. Potek zapuščinskega postopka na sam prehod lastninske pravice na zapustnikovih stvareh ne vpliva. Zapuščina preide po samem zakonu na zapustnikove dediče v trenutku zapustnikove smrti.⁹ V tem trenutku dedič pridobi lastninsko pravico na stvareh zapuščine in postane njihov posestnik, ne glede na to, kdaj pridobi dejansko oblast nad stvarjo.¹⁰ Kadar je dedičev več, nastane med sodediči v trenutku zapustnikove smrti glede podedovanega premoženja skupnost, ki traja vse do delitve dediščine. Subjekt dediščine so v tem primeru vsi dediči kot celota.¹¹ Sodediči upravljajo dediščino in razpolagajo z njo skupno, posamezne zapuščinske stvari so v njihovi skupni lastnini, pri kateri deleži niso določeni.¹² To velja tudi za nepremičnine, ki so bile pred smrtjo v lasti zapustnika in ki torej s trenutkom njegove smrti preidejo v skupno lastnino zapustnikovih dedičev.

9. Postopek za pridobitev lastninske pravice oziroma služnosti v javno korist v skladu z ZUPUDPP in predpisi, ki urejajo razlastitev, je samostojen upravni postopek, ki ga je bil investitor v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZUPUDPP dolžan izvesti šele po končanju zapuščinskega postopka. Izpodbijana določba je glede na navedeno omogočala investitorju, ki je na njeni podlagi pridobil izvršljivo gradbeno dovoljenje,

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-133/13, U-I-134/13, 12. točka obrazložitve.

⁸ Enako določbo so vsebovali tudi Zakon o graditvi objektov na mejnih prehodih (Uradni list RS, št. 44/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZDVGOMP), Zakon o ukrepih za odpravo posledic določenih zemeljskih plazov večjega obsega iz let 2000 in 2001 (Uradni list RS, št. 3/06 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUOPZP), Zakon o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 35/95 – v nadaljevanju ZUDVGA) in Zakon o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo železniške proge na smeri Puconci–Hodoš–državna meja in dograditvijo drugega tira železniške proge Koper–Divača (Uradni list RS, št. 38/96 in 48/98 – ZGPHKD), ki jih je ZUPUDPP v tem delu razveljavil (prvi odstavek 69. člena ZUPUDPP).

⁹ Člen 132 ZD.

¹⁰ Člena 29 in 41 SPZ. Glej tudi K. Zupančič in V. Žnidaršič Skubic, Dedno pravo, 3. spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2009, str. 205.

¹¹ Prav tam, str. 219.

¹² Glej prvi odstavek 145. člena ZD in prvi odstavek 72. člena SPZ.

da je lahko začel graditi objekte državnega pomena, ne da bi pred tem uredil razmerje z zapustnikovimi dediči kot skupnimi lastniki zemljišč, na katerih je bila načrtovana ta prostorska ureditev. V obravnavanem primeru gre torej, podobno kot v zadevi št. U-I-133/13, U-I-134/13, za presojo položaja uporabe tuje nepremičnine za gradnjo objektov državnega pomena na podlagi gradbenega dovoljenja v obdobju od dejanskega začetka uporabe nepremičnine v ta namen do izdaje odločbe v razlastitvenem postopku.

10. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-133/13, U-I-134/13 sprejelo stališče, da so glede na obseg rabe nepremičnine s strani investorjev gradnje energetske infrastrukture omejitve lastnikov nepremičnin in njihove obveznosti, da dopustijo takšno rabo nepremičnine, takšne narave, da pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. V primeru gradnje objektov državnega pomena na podlagi ZUPUDPP gre za enak položaj. Tudi v tem primeru se namreč učinki gradbenega dovoljenja, izdanega na podlagi izpodbijane določbe, ne razlikujejo od tistih, ki jih ima gradbeno dovoljenje, izdano na podlagi dokazil iz 56. člena ZGO-1. Investitor je na podlagi izvršljivega gradbenega dovoljenja upravičen začeti gradnjo, lastnik nepremičnine pa mora pri tem trpeti izvajanje vseh del, ki so potrebna za izvedbo take načrtovane gradnje oziroma posega v prostor na njegovi nepremičnini, ter omogočiti neoviran dostop do svojega zemljišča.¹³ Ustavno sodišče je zato tudi v tem primeru ustavno dopustnost izpodbijane določbe presojalo v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, ki določa, da se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je omejitev človekove pravice dopustna, če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave).¹⁴

11. Cilj izpodbijane ureditve je zagotoviti hitrost gradnje objektov in izvedbe posegov v prostor, ki tvorijo prostorske ureditve državnega pomena.¹⁵ Izpodbijana določba preprečuje, da bi dolgotrajnost drugih (zapuščinskih) postopkov zavirala tovrstno gradnjo in izvedbo posegov v prostor.¹⁶ Ker je gradnja objektov državnega pomena

¹³ Primerjaj 20. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-133/13, U-I-134/13.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

¹⁵ Tak namen izhaja iz obrazložitve zakonodajnega predloga ZUPUDPP. Zakonodajalec je določitev listin, ki dokazujejo pravico graditi, opredelil kot eno izmed rešitev, s katerimi se rešujejo problemi iz prakse in katerih namen je odpraviti pomanjkljivosti in iracionalnosti sedanje ureditve ter na tak način pospešiti pripravo državnih prostorskih načrtov oziroma izvedbo v njem načrtovanih posegov v prostor (Predlog zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, Poročevalec DZ, št. 92/10, EPA 1149-V).

¹⁶ V zakonodajnem gradivu pri sprejetju ZUDVGA (Predlog zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocest v Republiki Sloveniji, Poročevalec DZ, št. 15/95, EPA 1095 – hitri postopek, str. 11), ki je vseboval enako določbo, je kot razlog, ki preprečuje hitro pridobitev zemljišč, navedeno, da zemljišč, ki predstavljajo zapuščinsko maso, ni mogoče pridobiti pred končanjem zapuščinskih postopkov, kar pa lahko traja tudi več let, ter da v posameznih primerih ni znano, kdo je lastnik zemljišč, ker stanje v zemljiški knjigi ni ažurirano, zemljišče je vknjiženo na pokojne osebe, dedni postopki pa niso bili uvedeni, zaradi česar sta

namenjena zadovoljevanju potreb širše javnosti in ima zato javno korist, takemu cilju – zagotavljanju hitrosti njene izvedbe – ni mogoče odrekati ustavne dopustnosti za poseg v pravico do zasebne lastnine. Izpodbijana zakonska določba omogoča odločanje o izdaji gradbenega dovoljenja, ne da bi bil pred tem izpeljan postopek razlastitve, saj je uvedba slednjega časovno pomaknjena v čas po zaključku zapuščinskega postopka (drugi odstavek 54. člena ZUPUDPP). S tem je gradnja objektov državnega pomena bistveno pospešena, zato je izpodbijana določba tudi primeren ukrep za doseg tega cilja.

12. Prostorske ureditve državnega pomena so tiste prostorske ureditve, ki so zaradi svojih gospodarskih, socialnih, kulturnih in varstvenih značilnosti ob upoštevanju ciljev prostorskega načrtovanja pomembne za prostorski razvoj Republike Slovenije (prvi odstavek 2. člena ZUPUDPP). Načrtujejo se z državnimi prostorskimi načrti, ki so podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov (prvi in drugi odstavek 3. člena ZUPUDPP). Zakonska ureditev, ki bi omogočala pridobitev pravice gradnje šele po vseh končanih zapuščinskih postopkih in izpeljanih postopkih za pridobitev lastninske pravice ali služnosti v javno korist, bi onemogočila enoten začetek gradnje objektov državnega pomena ter s tem bistveno zavirala njihovo izvedbo in načrtovani prostorski razvoj. Ker ni milejšega ukrepa kot to, da se omogoči začetek gradnje neodvisno od vsakega posameznega lastnika zemljišča, je izpodbijana ureditev tudi nujna za doseg ustavno dopustnega cilja.

13. Predlagatelj utemeljeno opozarja, da izpodbijana ureditev ne preneha testa sorazmernosti v ožjem pomenu. Izpodbijana določba je namreč omogočala investitorju, da je na podlagi gradbenega dovoljenja smel pred končanjem navedenih postopkov uporabljati nepremičnino za gradnjo objektov državnega pomena v tolikšnem obsegu, kot bi jo smel po izdaji odločbe o razlastitvi. Praviloma bi lahko razlastitveni upravičenec pri gradnji objektov državnega pomena prevzel posest na razlaščeni nepremičnini šele po pravnomočnosti odločbe o razlastitvi in plačilu odškodnine (103. člen ZUreP-1). V skladu z določbami ZUPUDPP in ZUreP-1 so bili pogoji za prevzem posesti pred pravnomočnostjo odločbe o razlastitvi in plačilom odškodnine izpolnjeni le, če je bil postopek razlastitve ali omejitve lastninske pravice nujen. Nujnost postopka se je lahko izkazala tudi tako, da je razlastitveni upravičenec pri sodišču položil znesek v višini odškodnine iz prvega odstavka 53. člena ZUPUDPP za nepremičnino, ki je predmet postopka razlastitve ali omejitve lastninske pravice, in varščino za morebitno škodo, povzročeno z nujnim postopkom, v višini ene polovice ocenjene odškodnine (šesti odstavek 52. člena ZUPUDPP v zvezi s 104. členom ZUreP-1).

lahko po mnenju zakonodajalca iskanje morebitnih dedičev in izvedba dednega postopka dolgotrajna.

14. Ker zakonodajalec ni predvidel plačila ustrezne denarne odmene za navedeni čas,¹⁷ je izpodbijana določba pomenila prekomeren poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave. Druga alineja prvega odstavka 54. člena ZUPUDPP je bila zato v neskladju s 33. členom Ustave.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 47. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnica dr. Dunja Jadek Pensa je bila pri odločanju o tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

¹⁷ Glej 34. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-133/13, U-I-134/13.