

Kako občine pri kategorizaciji cest na zasebnih zemljiščih kršijo ustavna načela in iz njih izpeljano načelo zaslišanja strank*

Aleksandra Turk

POVZETEK

Si predstavljate, da se vozite po občinski cesti, zemljišče, na katerem je ta cesta, pa je v zasebni lasti? Takšnih občinskih cest in poti, ki so jih občinski sveti z odloki kategorizirali, pravne razlastitve pa niso izpeljali, je v naši državi skoraj 15 tisoč kilometrov. Avtorica pričujočega članka zato išče pojasnila, kako je v pravični demokratični državi takšno množično kršenje človekovih pravic sploh mogoče. Kako so lahko lokalne skupnosti lastnike zemljišč, na katerih so občinske ceste in poti, dejansko razlastile, pravno pa ne? In kako so lahko ceste kategorizirale mimo vključitve lastnikov zemljišč v upravne postopke?

Avtorica skuša pri iskanju pojasnil tudi potrditi predpostavke, kako bi lahko začela vsakokratna vlada v okviru nadzornih pooblastil ta sramotni madež polpretekle zgodovine brisati z zahtevami občinam o predčasni razrešitvi županov in občinskih svetov (hipoteza 1), poleg tega bi lahko množično kršenje človekovih pravic pri kategorizaciji občinskih cest preprečila s posebnim zakonom in finančno pomočjo občinam (hipoteza 2). Ne nazadnje; ena ključnih ovir za ureditev lastninskih razmerij pri kategorizaciji občinskih cest je manko finančnih sredstev za izplačilo odškodnin ali odkup zemljišč (hipoteza 3). Poleg tega občine niso sposobne brez dodatne strokovne pomoči urediti lastništva zasebnih zemljišč, na katerih so kategorizirale občinske ceste (hipoteza 4). Prav zato toliko bolj preseneča, da Ustavno sodišče RS od zakonodajalca ni zahtevalo zakonodajne ureditve tega področja, saj bi s tem lahko pretrgalo z množičnimi kršitvami temeljnih ustavnih načel in načela zaslišanja strank, ki ima v upravnih postopkih posebno velik pomen. (hipoteza 5).

* Prispevek je nastal kot zaključni strokovni članek dodiplomskega univerzitetnega študijskega programa Pravo na Evropski pravni fakulteti.

Ključne besede: pravica do zasebne lastnine, javna korist, kategorizacija občinskih cest, odkup zemljišča/razlastitev, kupnina/odškodnina, ustavna načela, načelo zaslišanja stranke, nespoštovanje ustavnih odločb, človekovo dostojanstvo, vladavina prava.

How municipalities are breaking the constitutional principles and the therefrom derived hearing rule during road classification on private properties

ABSTRACT

Can you imagine yourself driving along a municipal road, but the property the road goes through is private? In Slovenia, there are almost 15.000 kilometers worth of municipal roads and routes classified by the municipal councils that, at the same time, failed to complete the legal expropriation. Therefore, the author of this article seeks clarifications on how it is even possible for such a mass violation of human rights in any just, democratic country to occur. How could the local communities expropriate the landowners merely in practice, but not legally, as well? And how could they classify the roads without including the landowners in the administrative procedures?

When addressing these questions, the author also tries to prove several hypotheses on how each individual government could begin to erase this shameful stain of contemporary history by demanding preliminary termination of office for mayors and municipal councils (Hypothesis 1); furthermore, the mass violations of human rights during the classification of municipal roads could be prevented by implementing a special law and financial aid for municipalities (Hypothesis 2). One of the crucial obstacles for property ownership arrangement during municipal roads classification is, after all, the insufficient financial resources to pay off damages or to purchase land (Hypothesis 3). If municipalities receive no professional assistance, they cannot arrange the ownership of the private property where the municipal roads have been classified (Hypothesis 4). That is why it is even more surprising that the Constitutional Court of the Republic of Slovenia has not

yet demanded that the legislator imposes legal order in this field of interest, as this would possibly mean an end to the mass violations of fundamental constitutional principles and the hearing rule which is an especially important part of any administrative procedure (Hypothesis 5).

Keywords: the right to private property, public interest, municipal road classification, land purchase/expropriation, purchase money/damages, constitutional principles, the hearing rule principle, disrespect for the Constitutional Court decisions, human dignity, rule of law.

1. Uvod

Človekove pravice imajo v sodobni družbi izjemno veliko težo, zaveda se jih že skoraj vsak zemljan, vsak državni ali občinski organ pa je že po zakonu (*ex lege*) dolžan varovati človekove pravice strank in drugih udeležencev v postopkih. Tudi v upravnih. Varovanje človekovih pravic stranke v upravnem postopku je tako z varovanjem javne koristi eno temeljnih načel procesne zakonodaje, natančneje Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).

Gre za načela, ki jim morajo upravni organi, pooblaščenici za vodenje postopka in odločanje o konkretni zadevi, strogo slediti in jih upoštevati. To pomeni, da se uradne osebe v postopkih ne smejo ravnati le po suhoparnem črkobralstvu področne zakonodaje, ampak morajo temeljna načela izjemno dobro poznati in jih razumeti.¹

A države srednje in vzhodne Evrope se po dobrih tridesetih letih od demokratizacije »še vedno soočajo z izzivi, kako uresničevati vladavino prava in človekovo dostojanstvo v vsakodnevnem zasebnem in javnem življenju«. Slovenija je pri tem šolski primer ponesrečenega prehoda iz totalitarnega sistema v demokratičnega.²

Tako ponesrečen in neuspešen je bil doslej tudi vsak poskus reševanja problematike o kategoriziranju občinskih cest na zasebnih zemljiščih. Pravniki in drugi strokovnjaki so pri izvršilni in zakonodajni veji oblasti vselej naleteli na gluha ušesa. Listanje po zemljiški knjigi tako razodene, da so zemljišča, na katerih je

¹ Cijan, 1999, str. 8–9.

² Letnar Čerňič, 2018a, str. 148.

zgrajenih in kategoriziranih skoraj 15 tisoč kilometrov občinskih cest, v zasebni lasti.

Kako je to mogoče? Tako, da so po podatkih Inženirske zbornice Slovenije občine tretjino vseh cest in poti kategorizirale brez ustrezne odmere zemljišč³ in brez razlastitvenega postopka, posledično tudi brez vključitve lastnikov zemljišč v upravne postopke. Občine razlastitvenim upravičencem tako niso zagotovile položaja strank v postopkih⁴ in niso varovale človekovih pravic lastnikov zemljišč, ampak so kršile eno ključnih načel upravnega postopka, načelo zaslišanja strank, ki ima v upravnem postopku kot jedro procesnih pravic posebno mesto.⁵

Takšni občinski odloki o kategorizaciji cest so zato neustavni, na kar je lokalno samoupravo večkrat opozorilo Ustavno sodišče RS. A številne občine nezakonitega in neustavnega stanja niso odpravile. Tako smo priča eni največjih in najbolj množičnih kršitev človekovih pravic od nastanka slovenske države.

A preden iz sodb Ustavnega sodišča RS izluščimo ključna sporočila, pogledajmo, katere so značilnosti upravnih postopkov in načela zaslišanja strank, zakaj je načelo zaslišanja strank v upravnih postopkih jedro procesnih pravic, kako ga opredeljuje in razume Zakon o splošnem upravnem postopku, zakaj je teža tega načela v upravnih postopkih večja kot v drugih postopkih.

2. Značilnosti upravnega postopka

V upravnem postopku, ki je del upravnega prava, »pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju«, namen postopka pa je zadovoljitev javne koristi na eni in zadovoljitev zakonitih pravic posameznika na drugi strani.⁶

V upravnem postopku gre torej »za reševanje nasprotja med posamičnim in javnim interesom«, ⁷ pristojni organ pa konkretno zadevo presoja in ugotavlja na lastno pobudo (uradoma) ali na zahtevo posameznika. Pri tem na podlagi zbranega dokaznega gradiva odloči, ali so v konkretni zadevi izpolnjeni predpisani pogoji bodisi za pridobitev bodisi za povečanje, izgubo ali zmanjšanje

³ Gerbec, 2020, str. 1138.

⁴ Juhart et al., 2010, str. 2.

⁵ Kerševan, Androjna, 2017, str. 88.

⁶ Prav tam, str. 26.

⁷ Rakar, 2006, str. 113.

pravice oziroma pogoji bodisi za povečanje ali zmanjšanje bodisi za ukinitev, naložitev ali oprostitev obveznosti.⁸ Upravni organ (po ZUP so upravni organi državni upravni organi, drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil)⁹ o tem izda upravno odločbo.

Ker pa med stranko postopka in oblastnim organom, ki o upravni zadevi odloča, ni enakomerne porazdelitve moči, saj upravni organ v primeru kolizije med javnim in zasebnim interesom prednost daje javnemu interesu, so za zagotovitev procesnega varstva strank potrebne varovalke. Tako temeljna načela imenuje Kogovšek Šalamonova.¹⁰

3. Temeljna načela ali kažipot upravnim organom

Temeljna načela, določena v prvem poglavju ZUP, so minimalni procesni standardi, ki morajo biti stranki zagotovljeni v vsakem upravnem postopku. Gre za obvezna pravila, ki jih morajo spoštovati tako organi kot stranke, in so temelj celotnega postopka. Zato jih lahko omeji in izključi le izrecna zakonska določba.

Zakon o splošnem upravnem postopku določa devet temeljnih načel:

- načelo zakonitosti (6. člen ZUP),
- varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi, ki vsebuje tudi načelo pomoči neuki stranki (7. člen ZUP),
- načelo materialne resnice (8. člen ZUP),
- načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP),
- načelo proste presoje dokazov (10. člen ZUP),
- dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic (11. člen ZUP),
- načelo samostojnosti pri odločanju (12. člen ZUP),
- pravica pritožbe (13. člen ZUP) in načelo ekonomičnosti (14. člen ZUP).¹¹

Ta temeljna načela so kažipot uradni osebi v obsežni in kompleksni materiji upravnega prava in njegovih postopkov, pri čemer upravni organ deluje na podlagi pravnih pravil, ki jih določa

⁸ Kerševan, Androjna, 2017, str. 26.

⁹ ZUP, I. poglavje, 1. člen.

¹⁰ Kogovšek Šalamon, 2019, str. 18–19.

¹¹ ZUP, I. poglavje, 6.–14. člen.

zakon,¹² ta pravila pa interpretira in izvršuje na način, ki ga zapovedujejo temeljna načela. Načela so torej vrednostna merila, katero konkretno načelo bo organ uporabil, pa »je odvisno od konkretnih okoliščin pravnega in dejanskega stanja«.¹³

Ne glede na okoliščine pravnega in dejanskega stanja pa naj bi upravni organ, tako se bere resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti pravic posameznika v razmerju do aktov upravnih organov, v vseh postopkih spoštoval naslednjih pet temeljnih načel:

- pravica zaslišanja stranke (right to be heard),
- dostop do podatkov (obveščenost o vseh relevantnih okoliščinah, ki vplivajo na odločitev organa),
- strokovna pomoč in zastopanje,
- obrazložitev odločitve in
- pravni pouk.¹⁴

Načela Sveta Evrope za upravne organe sicer niso neposredno zavezujoča, predstavljajo pa »minimalni standard poštenega postopkovnega varstva posameznika«,¹⁵ pri čemer ima, tako Kerševan in Androjna, načelo zaslišanja stranke posebno težo, saj predstavlja jedro procesnih pravic.¹⁶

Zaradi te teže, ki jo ima načelo zaslišanja stranke v upravnem pravu, se njegov pomen v upravnem postopku dodobra razlikuje od pomena v drugih postopkih. V pravnem in drugih postopkih je načelo zaslišanja stranke dokazno sredstvo in predstavlja pravico stranke do izjave o vseh bistvenih vidikih postopka, v upravnih postopkih pa pomeni, da stranka nima le položaja objekta odločanja, ampak tudi položaj subjekta, iz te pravice pa izhaja, »da se lahko izjavi o celotnem procesnem gradivu, ki je v spisu in ki lahko vpliva na odločitev«.¹⁷

3.1. Načelo zaslišanja stranke in njegove pravice

Z načelom zaslišanja stranke do izraza prihajajo zlasti naslednje tri pravice:

- pravica stranke do udeležbe v upravnem postopku,
- pravica stranke, da s predlogi vpliva na delo organa, in

¹² Cijan, 1999, str. 9.

¹³ Kerševan, Androjna, 2017, str. 62–63.

¹⁴ Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti pravic posameznika v razmerju do aktov upravnih organov, 1977.

¹⁵ Kerševan, Androjna, 2017, str. 65.

¹⁶ Prav tam, str. 88.

¹⁷ Prav tam.

– pravica stranke, da zastopa svoje pravice in koristi,¹⁸

naštete pravice pa veljajo za vse stranke v postopku: aktivne, pasivne in stranske udeležence. Ne nazadnje; stranko, ki izkaže pravni interes, mora uradna oseba vedno vključiti v postopek in ji omogočiti, da neposredno varuje svoje interese.¹⁹

Načelo zaslišanja stranke med organom in stranko tako oblikuje, vzpostavlja posebno razmerje (Kerševan in Androjna ga imenujeta notranja kontradiktornost), ki uradni osebi omogoča soočenje »z drugačnim videnjem stranke o relevantnih aspektih dejanskega, pa tudi pravnega stanja (auditur altera pars)«. ²⁰ Osrednjo vlogo v tem razmerju torej igra dvosmerna komunikacija, saj pristojni organ, če le sledi temeljnemu načelu zaslišanja stranke, dejansko posluša stranko in meritorno obravnava povedano, nato pa svoj pogled, stališče obrazloži v aktu odločitve.²¹

Načelo zaslišanja stranke torej od upravnega organa zahteva, da pred izdajo upravnega akta stranki omogoči, da se izjasni o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo, saj stranka le tako lahko zavaruje ali uveljavi svoje pravice²² (izjema so samo skrajšani ugotovitveni postopki po 144. členu ZUP,²³ »čeprav tudi v takih primerih načelo zaslišanja ne more biti absolutno izključeno«²⁴). Če upravni organ stranki ne omogoči, da zavaruje ali uveljavi svoje pravice, pa zaradi ustavne note, ki jo ima načelo zaslišanja stranke, govorimo o absolutni bistveni kršitvi pravil postopka.²⁵ Poglejmo zdaj, kakšna je ta ustavna nota in kako se razlikuje med pravnimi redi.

3.1.1. Ustavnopravni temelji načela zaslišanja stranke

Angleška teorija načelo zaslišanja stranke umešča v okvir načela pravičnosti, nemška teorija v okvir pravne države (zahteva po poštenem postopku in varstvo človekovega dostojanstva), slovenska teorija in ustavnosodna praksa pa kot glavna ustavnopravna temelja navajata načelo demokratičnosti in načelo enakega varstva pravic.²⁶ Glede na zapisano bi tako lahko rekli, da je Zakon o

¹⁸ Cijan, 1999, str. 15.

¹⁹ Bostič, Košir, Rajh, 1997, str. 39.

²⁰ Kerševan, Androjna, 2017, str. 89.

²¹ Čebulj et al., 2020, str. 135.

²² Cijan, 1999, str. 15.

²³ ZUP, 144. člen.

²⁴ Čebulj et al., 2020, str. 133.

²⁵ Rakar, 2006, str. 125.

²⁶ Prav tam, str. 116.

splošnem upravnem postopku, ki načeli demokratičnosti in enakega varstva pravic združuje v načelo zaslišanja stranke, orodje za varstvo človekovih pravic,²⁷ zato je treba na uporabo ZUP »gledati skozi prizmo ustave«. V žargonu Ustavnega sodišča se temu reče žarčenje ustave, kar pomeni, da se moramo pri uporabi sleherne zakonske določbe ZUP najprej vprašati, »ali je njena uporaba skladna z ustavnimi določbami oziroma njenimi varovalkami«.²⁸

3.1.1.1. Načelo demokratičnosti

Načelo demokratičnosti je zapisano v 1. členu Ustave RS: »Slovenija je demokratična republika.«²⁹ To pomeni, da je načelo zaslišanja stranke izraz demokratičnosti oblasti, organ pa je v tem okviru stranki dolžan zagotoviti človekovo dostojanstvo, predpisano v 21. členu ustave.³⁰

In prav človekovo dostojanstvo je ena temeljnih vrednot pravnega reda, ki poudarja, da ima vsak posameznik ne glede na izvor, spol, vero, narodnost ali katerokoli drugo razlikovalno okoliščino lastno vrednost, ki mu jo zagotavlja sam obstoj, te vrednosti pa ne more izgubiti niti mu je ne more nihče vzeti.³¹ S človekovim dostojanstvom, ki ureja delovanje demokratične in pravne države, je zato brezpogojno povezana vladavina prava, katere namen je omejevanje samovolje državne oblasti in močnih interesnih skupin.³²

Človekovega dostojanstva glede na težo, ki jo ima med vrednotami, tako »ne varujejo samo ustave sodobnih demokratičnih držav, ampak tudi mednarodnopravni dokumenti in temeljni akti naddržavnih tvorb«, med drugim Evropska unija.³³ Načelo zaslišanja stranke tako lahko umestimo »v okvir splošnih načel evropskega prava in s tem tudi v okvir evropskega upravnega postopkovnega prava«, izoblikovalo pa ga je Sodišče Evropske unije za sodne postopke. Za zavezujočega ga potemtakem štejemo tudi za upravne organe, in to ne glede na to, ali zakonodaja vsebuje izrecne določbe o tem.³⁴

²⁷ Kovač, Remic, Sever, 2015, str. 36.

²⁸ Čebulj et al., 2020, str. 37.

²⁹ URS, 1. člen.

³⁰ Čebulj et al., 2020, str. 126.

³¹ Rakar, 2006, str. 119 in 129.

³² Letnar, Černič, 2018a, str. 148.

³³ Rakar, 2006, str. 119 in 129.

³⁴ Prav tam, str. 129–130.

In kako se človekovo dostojanstvo kot osnovni ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke zagotavlja v upravnih postopkih? Z možnostjo sodelovanja v postopkih odločanja o njegovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih. Gre za pravico biti slišan, te pravice pa si ni mogoče predstavljati brez sočasnega prepletanja z načelom varstva pravic stranke.

3.1.1.2. Načelo enakega varstva pravic

V okviru načela zaslišanja stranke je organ (sodišče, državni organ, organ lokalnih skupnosti in nosilec javnih pooblastil) v postopku dolžan stranki zagotoviti tudi enako varstvo pravic, zapisano v 22. členu ustave.³⁵

To načelo enakega varstva pravic »je svojevrsten svetilnik, ko gre za vprašanja procesnih jamstev«, zato ne preseneča, da je v sodnih postopkih najpogosteje uporabljena določba. In kako naj razumemo jedro te določbe? Izhajajoč iz zahteve, da se v enakih primerih odloča enako. Sicer pa so zahteve po enakem varstvu pravic široko aplikativne. V tej določbi se tako kažejo številne pravice;

- pravica do obrazložitve,
- pravica enakih procesnih možnosti in procesnih jamstev,
- možnost posameznika, da se udeleži postopka,
- pravica, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, in drugo.³⁶

3.1.1.3. Načelo demokratičnosti, načelo enakega varstva pravic in njuno varovanje človekovih pravic

Ker je pravica do zaslišanja stranke ustavna pravica, ki temelji na ustavnih načelih demokratičnosti, enakega varstva pravic in človekovega dostojanstva,³⁷ mora biti upravni postopek v dandanašnji demokratični družbi udejanjen tako, da se ne kršijo temeljne ustavne vrednote, med drugim človekovo dostojanstvo.³⁸ A iz odločb ustavnega sodišča je evidentno, da lokalne skupnosti pri kategorizaciji občinskih cest in poti na zasebnih zemljiščih vse prevečkrat kršijo ustavne vrednote in človekovo dostojanstvo.

³⁵ Čebulj et al., 2020, str. 126.

³⁶ Prav tam, str. 33.

³⁷ Kerševan, Androjna, 2017, str. 88.

³⁸ Rakar, 2006, str. 113–114.

4. Kategorizacija občinskih cest na zasebni grudi

Ustavno sodišče RS je ugotovilo, da so občine ob izpolnjevanju meril za kategorizacijo cest in ob izkazani javni koristi dolžne kategorizirati ceste in poti, vendar morajo to izvesti po zakoniti poti; izpeljati morajo postopek za odkup zemljišč oziroma začeti postopek za razlastitev, saj je kategorizacija sicer v nasprotju z Ustavo RS.³⁹

Tako se bere odločba Ustavnega sodišča RS iz januarja 2013, na katero se je med drugim sklicevalo Višje sodišče v Ljubljani v sodbi iz septembra 2017. V njej je tričlanski sodni senat ugotovil, da je občinski odlok o kategorizaciji, objavljen 24. septembra 2010 v uradnem glasilu Občine Velike Lašče, neskladen z Ustavo RS.⁴⁰ Občina namreč lastnika zemljišča, na kateri je bila cesta, ni razlastila, cesto pa je skladno s 14. členom Zakona o javnih cestah vseeno razglasila za kategorizirano javno cesto, kar pomeni, da jo je odtelej lahko uporabljal vsak skladno z drugimi zakoni.⁴¹

To pomeni, da je občina zemljiškoknjižnega lastnika de facto razlastila, pravno pa ne. V praksi to pomeni, da je zemljišče, na katerem je cesta, s kategorizacijo postalo javno dobro, ker je cesta skladno z 11. členom Uredbe o merilih za kategorizacijo javnih cest bodisi povezala naselja ali kraje bodisi omogočila dostop do avtobusne postaje in drugih krajev javnega pomena,⁴² hkrati je kategorizacija zemljiškoknjižnemu lastniku onemogočila razpolaganje z zemljiščem in mu odvzela pravno podlago, da občini prepove ali onemogoči vzdrževanje ceste. Prav nasprotno; kategorizacija je dala občini v roke vsa pravna sredstva, da lastniku prepreči poseg v cesto kot v javno dobro.⁴³ In to kljub temu, da občina ni lastnica zemljišča, ampak lastninska pravica pripada zasebniku.

4.1. Lastninska pravica po ustavi in zakonu

Lastninska pravica po sodobni pravni teoriji ni absolutna ali vseobsegajoča. Prav tako ni oblastvena, saj jo, kot je omenjeno pri

³⁹ USRS Odločba U-I-289/12, 24. 1. 2013.

⁴⁰ VSL Sodba II Cp 1368/2017, 27. 9. 2017.

⁴¹ ZJC-UPB1, 14. člen, 1.–2. odstavek.

⁴² Uredba o merilih za kategorizacijo javnih cest, 5.–11. člen.

⁴³ Kuralt, 2015, str. 11.

kategorizaciji občinskih cest, omejujejo različne pravne omejitve. Imetnik zato lahko stvar uporablja, uživa in z njo razpolaga le toliko, kolikor mu dopušča pravni red.⁴⁴

Lastninsko pravico, ki jo je leta 1919 prva v zgodovini izrecno zavarovala v Nemčiji sprejeta weimarska ustava, določa tudi slovenska Ustava RS, in sicer v 33. členu. Ta določa pravico do zasebne lastnine,⁴⁵ 67. ustavni člen določa način pridobivanja in uživanja lastnine,⁴⁶ 69. člen ustave pa, da se lahko lastninska pravica na nepremičnini odvzame ali omeji le v javno korist.⁴⁷

Zakonodajalec se je pri teh ustavnih določbah oprl, ugotavlja Štritof Brusova, na teorijo in prakso razvitih družb, ki lastninsko pravico obravnavajo na dveh ravneh:

- kot temeljno človekovo pravico, povezano z drugim človekovimi pravicami,
- kot premoženjsko pravico v krogu pravic, ki urejajo gospodarska, socialna in
- ekološka razmerja.⁴⁸

4.1.1. Omejitev lastninske pravice in razlastitev v javno korist

V prvem primeru ima lastninska pravica kot človekova pravica absolutno varstvo in je omejena le s posegom v pravice drugega, kot premoženjsko pravico pa se jo lahko omeji v javnem interesu oziroma se lastnika zavoljo javne koristi razlasti.⁴⁹ Razlastitev lastninske pravice, ki je po ustavi mogoča le, če to zahteva javna korist (ta je nedoločen pravni pojem, v kontekstu urejanja prostora pa ga napolnjuje 93. člen Zakona o urejanju prostora),⁵⁰ je torej tipičen upravni postopek, v katerem upravni organ tehta med javnim interesom in pravicami posameznika.

Do leta 2003 je bil temelj razlastitve, ki pomeni najhujši poseg v lastninsko pravico, Zakon o stavbnih zemljiščih,⁵¹ odtlej je razlastitev opredeljeval Zakon o urejanju prostora, natančneje tretji razdelek tretjega dela zakona (od 92. do vključno 114. člena),⁵² ki je institut razlastitve prevetril in prilagodil sodobnemu pomenu

⁴⁴ Štritof Brus, 2006, str. 16–17.

⁴⁵ URS, 33. člen.

⁴⁶ Prav tam, 67. člen.

⁴⁷ Prav tam, 69. člen.

⁴⁸ Štritof Brus, 2006, str. 17.

⁴⁹ Prav tam.

⁵⁰ Avbelj et al., 2011, str. 1005.

⁵¹ Štritof Brus, 2006, str. 20.

⁵² ZUreP-1, 3. del, 3. razdelek.

lastninske pravice, bistvena novost zakona pa je bila ponovna oživitve upravne pristojnosti o odločanju glede razlastitve. Natančneje; postopek razlastitve, v katerem sta razlastitvena upravičenca lahko samo občina ali država, ni več v stvarni pristojnosti samo sodišč, ampak o razlastitvi na prvi stopnji odločajo upravne enote, na drugi okoljsko in prostorsko ministrstvo, če se odškodninski del razlastitve ne uredi v upravnem postopku, pa v nepravdnem postopku o tem odloči pristojno sodišče.⁵³

Od 31. decembra 2021 pa je v veljavi nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Ta razlastitev brez omembe vrednih sprememb opredeljuje v 4. poglavju, natančneje v njegovem 3. oddelku; od 202. do 225. člena, uporabljati pa se začne 1. junija 2022.⁵⁴

5. Sodna praksa o lastninski pravici in kategorizaciji občinskih cest

Če potegnemo črto pod doslej zapisano, ugotovimo, da je razlastitev mogoča le, kot določa že 69. člen naše ustave; zaradi javne koristi in le ob pogoju, da lastnik nepremičnine v zameno prejme odškodnino ali nadomestilo v naravi,⁵⁵ razlastitveni upravičenec (država ali občina) pa mora z lastnikom zemljišča skleniti pravni posel ali izpeljati razlastitveni postopek. In na vsa ta dejstva je na dan zmage nad fašizmom in nacizmom leta 2002 opozorilo Ustavno sodišče v precedenčni odločbi, s katero je razveljavilo 85. člen takratnega Zakona o javnih cestah. Poglejmo, kaj je določal in kaj je bilo v njegovi opredelitvi sporno.⁵⁶

Določal je, da se zemljišča, ki so bila do uveljavitve zakona uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest in niso bila vpisana v zemljiško knjigo kot družbena lastnina, vpišejo v zemljiško knjigo kot javno dobro po skrajšanem postopku brez zemljiško-knjižne listine in ne glede na vrednost. Občina ali država tako pridobita lastninsko pravico na zemljišču, na katerem je cesta, ne da bi zemljišče s pravnim poslom odkupili ali zanj izpeljali razlastitveni postopek, prejšnji lastniki, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, pa imajo pravico odškodnino zahtevati v skladu z zakonom.⁵⁷

⁵³ Štritof Brus, 2006, str. 63 in 65.

⁵⁴ ZUreP-3, 4. poglavje, 3. oddelek.

⁵⁵ URS, 69. člen.

⁵⁶ USRS Odločba U-I-224/00, 9. 5. 2002.

⁵⁷ ZJC, 85. člen.

Iz zapisanega je evidentno, da je 85. člen Zakona o javnih cestah prejšnjim lastnikom zemljišča, na katerem so občinske ceste, zagotavljal odškodnino, a obenem je občinam omogočal neposredno razlastitev, še preden lastniki zemljišča odškodnino prejmejo. In ker zakon takšnega neposrednega učinka ne sme imeti, 85. člen po oceni večine ustavnih sodnikov ni prestal strogega testa sorazmernosti.⁵⁸

5.1. Ko občine ignorirajo odločbe Ustavnega sodišča

Razplet razveljavitve 85. člena pa ni prinesel zelenih rezultatov. Pregled sodne prakse namreč kaže, da so številni občinski sveti brez pravnih temeljev (brez sklenitve pravnega posla z lastniki zemljišč ali izpeljanega razlastitvenega postopka) sprejemali neustavne občinske odloke o kategorizaciji občinskih cest, poleg tega so nekatere občine, ker so bile ceste in poti zgrajene na zasebnih zemljiščih, te ceste in poti izločile, izbrisale s seznama javnih cest.

O tem je ustavno sodišče med drugim odločalo maja 2004 in v odločbi zapisalo, da je občina z izločitvijo dotedanje javne ceste ravnala v nasprotju s 3. členom takratnega Zakona o javnih cestah in 18. členom Uredbe o merilih za kategorizacijo javnih cest, saj bi morala občina spoštovati merila kategorizacije javnih cest in poti, pri tem pa javne ceste ne bi smela opustiti samo zato, ker je zgrajena na zemljišču v zasebni lasti. Sodišče je o tem izdalo ugotovitveno odločbo, občino opozorilo na kršenje človekovih pravic in ji naložilo, da mora neskladje odpraviti v šestih mesecih po objavi odločbe v Uradnem listu RS, pri čemer mora zemljišče v zasebni lasti odkupiti ali pa izvesti razlastitveni postopek, potem pa ponoviti postopek kategorizacije.⁵⁹

Na kršenje človekovih pravic in neskladje z ustavo pa je Ustavno sodišče RS, kot se bere odločba tega sodišča iz januarja leta 2013, občine opozarjalo tudi v zadevah, ko so ceste kategorizirale brez pravnih temeljev. Tudi v teh zadevah je sodišče sprejemalo vsebinsko enake ugotovitvene odločbe in pri tem določalo odpravo z ustavo neskladnega stanja.⁶⁰ A odločbe ustavnih sodnikov so največkrat ostale le črke na papirju. Občine njihovih odločb večinoma niso izpolnile in neustavnega stanja niso odpravile.

⁵⁸ USRS Odločba U-I-224/00, 9. 5. 2002.

⁵⁹ USRS Odločba U-I-387/02, 20. 5. 2004.

⁶⁰ USRS Odločba U-I-289/12, 24. 1. 2013.

5.2. Prevetritev sodne prakse

Ustavno sodišče je zato sklenilo prevetriti sodno prakso. Najprej je občine julija 2009 opozorilo na pomen spoštovanja njegovih odločitev,⁶¹ ker spet ni bilo ustreznega odziva, pa je januarja 2011 spremenilo način odločanja do te mere, da za izpodbijani občinski odlok o kategorizaciji javnih cest ni več izdalo ugotovitelne odločbe, ampak je občinski odlok razveljavilo z odložnim rokom enega leta.⁶² Dva meseca pozneje je ta odložni rok skrajšalo na šest mesecev.⁶³

Pri naslednjih odločitvah pa je Ustavno sodišče RS občinske predpise o kategorizaciji javnih cest razveljavilo brez odložnega roka; samo do januarja 2013 jih je razveljavilo več kot 30,⁶⁴ podoben pregled odločb pa še razodene, da je sodišče pri tem postopoma spremenilo tudi pogled na zadeve. Če je sprva ob tehtanju javne koristi in poseganju v lastninsko pravico dajalo prednost javni koristi, je nespoštovanje njihovih odločitev povzročilo, da so začeli ustavni sodniki dajati prednost varovanju zasebne lastnine.

A konflikt med občinami in zemljiškoknjižnimi lastniki zemljišč, na katerih so občine kategorizirale občinske ceste in poti, je tudi po tej spremembi sodne prakse ostal nerešen. To je konflikt, ki je po ugotovitvah Gerbca vseskozi enak:

- lastniki zemljišč skladno z zakonom zahtevajo in uveljavljajo praviloma pravično kupnino oziroma odškodnino (njihovi zahtevki glede višine kupnine oziroma odškodnine so sicer različni, saj so odvisni od njihovih lastnih vrednotenj, ocen);

- občine lastnikom zemljišč ponujajo nizko kupnino oziroma odškodnino ali pa pričakujejo celo brezplačen prenos lastninske pravice, in sicer v imenu javne koristi.⁶⁵

Začaran krog je tako kljub jasni zakonodaji, ki nedvoumno določa obveznosti razlastitvenega upravičenca, sklenjen. Ker občine nočejo prevzeti stroškov prenosa lastnine in ker se nekatere niti ne odzovejo na izvensodni poziv lastnikov zemljišč, naj uredijo stanje, kot je določeno z zakonom, lastnikom zemljišč ne ostane drugega, kakor da na Ustavno sodišče RS vlagajo pobude za

⁶¹ USRS Odločba U-I-195/08, 9. 7. 2009.

⁶² USRS Odločba U-I-208/10, 20. 1. 2011.

⁶³ USRS Odločba U-I-270/09, 10. 3. 2011.

⁶⁴ USRS Odločba U-I-289/12, 24. 1. 2013.

⁶⁵ Gerbec, 2020, str. 1146.

presojajo ustavnosti in zakonitosti občinskih odlokov in se pri tem sklicujejo na kršitev pravic do zasebne lastnine in neizpeljan razlastitveni postopek,⁶⁶ ko naposled le dosežejo, da bi morale občine od njih zemljišče odkupiti ali pa jih v zameno za odškodnino razlastiti, pa občine ustavne odločitve ignorirajo.

Vse zato, ker je v naši državi več kot očitno zatajil nadzor nad organi lokalnih skupnosti in njihovimi akti. Poglejmo, kdo je za nadzor odgovoren in kakšne so za pričujoči članek ključne značilnosti delovanja lokalnih skupnosti, njihovih aktov oziroma odlokov.

6. Lokalne skupnosti in nadzor nad njimi

Po Zakonu o lokalni samoupravi občina samostojno opravlja lokalne zadeve,⁶⁷ ki so vitalnega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini kot lokalni samoupravi ureničujejo in obvladujejo bolj racionalno in učinkovito kot s centralno, državno oblastjo.⁶⁸ Najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine je občinski svet, ki v okviru svojih pristojnosti med drugim sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte,⁶⁹ da z njimi zadovolji lokalne potrebe (socialna in druga varnost, komunalna opremljenost in podobno).⁷⁰

6.1. Občinski odloki

Najpogostejši splošni pravni akt občinskega sveta je odlok, s katerim občina na splošen način ureja zadeve iz svoje pristojnosti,⁷¹ z njim med drugim kategorizira javne občinske ceste in poti. Občinski svet o odloku odloča po dveh obravnavah in odlok je sprejet, če zanj na sklepčni seji glasuje večina opredeljenih članov. Sprejeti odlok se objavi v uradnem glasilu občine in začne veljati praviloma petnajsti dan po objavi.⁷²

In ker so občinski predpisi kot lokalno samoupravno (avtonomno) pravo del slovenskega pravnega sistema, morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. S takšnimi hierarhičnimi razmerji sta

⁶⁶ Stopar, 2019, str. 21–22.

⁶⁷ ZLS-UPB2, 2. člen.

⁶⁸ Grad et al, 2001, str. 8.

⁶⁹ ZLS-UPB2, 29. člen.

⁷⁰ Vlaj, 2001, str. 22.

⁷¹ Grad et al., 2001, str. 75.

⁷² Prav tam, str. 76–79.

zagotovljeni potrebna skladnost in neprotislovnost v sistemu,⁷³ nadzor nad tem pa imajo ministrstva in vlada. Pristojno ministrstvo mora skladno z 88.a členom Zakona o lokalni samoupravi opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni skladen z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Če organ občine splošnega akta ne uskladi z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva postopek pred Ustavnim sodiščem RS za oceno skladnosti tega akta z ustavo in zakonom.⁷⁴

6.2. Ni ustreznega nadzora, ni pravega reševanja konfliktov

A kot svari Krisper Krambergerjeva, sta si tako infrastrukturno ministrstvo kot vlada pred neustavnimi občinskimi odloki o kategorizaciji cest največkrat zatiskala oči.⁷⁵ To potrjujejo tudi podatki Ustavnega sodišča, iz katerih je razbrati, da je vlada od obstoja naše samostojne države le štirikrat vložila pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti na Ustavno sodišče RS, enkrat jo je vložilo redno sodišče, enajstkrat so pobude dala podjetja, vseh drugih sto in več pobud pa lastniki, in to s svojimi finančnimi sredstvi. In koliko odločb je pri tem izdalo sodišče do 19. januarja 2022?

- 24 ugotovitvenih odločb, da so občinski odloki o kategorizaciji občinskih javnih cest in poti neskladni z ustavo, in
- 73 razveljavitvenih odločb, s katerimi so odlok o kategorizaciji občinskih cest in poti razveljavili.⁷⁶

Prav tako se nobena slovenska vlada ni zganila, ko občine niso spoštovale odločb ustavnega sodišča, pa čeravno vlada v primerih ignorance ustavnih odločb državnemu zboru lahko predlaga predčasno razpustitev občinskega sveta ali predčasno razrešitev župana.⁷⁷

7. Sodstvo in državni aparat; ista reka, dva različna bregova

Vlada in njena ministrstva pa niso zatajili le pri nadzoru, ampak tudi pri spreminjanju Zakona o javnih cestah. Kljub razveljavitvi

⁷³ Prav tam, str. 74.

⁷⁴ ZLS-UPB2, 88.a člen.

⁷⁵ Krisper Kramberger, 2011, str. 1414.

⁷⁶ Kategorizacija občinskih cest, USRS, e-vir.

⁷⁷ ZLS-UPB2, 90.b, 90.c člen.

prej orisanega 85. člena namreč v novem zakonu niso poiskali rešitve za lastništvo zemljišč, ki so bila in so še po dejanski rabi javne ceste in poti. Temu vprašanju se je vlada povsem izognila. Kot se je vselej v velikem loku izmaknila ustreznemu ukrepanju na pobude pravnikov in drugih strokovnjakov in ni zagrizla v kisljavo jabolko ter ni z ustrežno rešitvijo končala kršenja človekovih pravic. Poglejmo tri primere, ki najbolj bodejo v oči.

7.1. Juhartova delovna skupina

Julija in avgusta 2009 se je sestala delovna skupina petih članov pod taktirko pravnika Mihe Juharta (v skupini so bili še predstavniki nekaterih ministrstev in sodišč, snidenj se je udeležil tudi takratni in zdajšnji direktor Urada za množično vrednotenje nepremičnin Dušan Mitrović). Marca so o zaključkih, do katerih so prišli, spisali interno poročilo. Njihovi ključni ugotovitvi sta bili:

- pri ureditvi lastništva zemljišč za gradnjo javne infrastrukture se zapleta predvsem z višinami odškodnin; več kot 90 odstotkov vseh pritožb v postopkih razlastitve na II. stopnji je povezanih z nestrinjanjem lastnikov glede ocene vrednosti nepremičnine in posledično višine odškodnine;

- postopek razlastitve je nepregleden zaradi zakonodajne razdrobljenosti.⁷⁸

Delovna skupina je zato vladi priporočila ureditev postopka razlastitve v enem predpisu in določitev objektivnih meril za odškodnine, pravosodno ministrstvo pa je vladi predlagalo, naj se prostorsko ministrstvo nemudoma loti priprave zakonske rešitve za učinkovito zagotavljanje javnega interesa in ustrezno komunikacijo občin z lastniki.⁷⁹

7.2. Pobuda državnega sveta

Ko je Državni svet RS na posvetu občin leta 2015 ugotovil, da občine niso sposobne brez dodatne finančne in strokovne pomoči urediti lastništva zasebnih zemljišč, na katerih so kategorizirale občinske ceste, so državni svetniki dve leti pozneje poslancem poslali pobudo za sprejetje Zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), a se je predlog zataknil tako v zakonodajnopравни službi hrama demokracije kot v parlamentarnem odboru za in-

⁷⁸ Juhart et al., 2010, str. 1–4.

⁷⁹ Prav tam, str. 1–2 in 10.

frastrukturo, pozneje še pri koalicijskih poslancih. Nekateri med njimi so celo trdili, da je javni interes pomembnejši od zasebne lastnine,⁸⁰ pa čeprav je Ustavno sodišče RS takrat že spremenilo prakso in prednost namesto javnemu interesu pri odločitvah dalo zasebni lastnini.

Predlog državnih svetnikov pa ni povsem spodletel, saj so mu bili zelo naklonjeni opozicijski poslanci, ki so takratno vlado Mira Cerarja pozvali, naj pripravi poseben zakon, ki bo v ustavnopravnih okvirih učinkovito pripomogel k reševanju problematike.⁸¹ A nobena vlada odtlej ni pripravila zakona in ga tudi ni predložila v obravnavo in glasovanje poslancem.

7.3. Dolgoletna svarila varuha človekovih pravic

Varuh človekovih pravic RS je v vsakokratnem letnem poročilu povzel, kako so vsa njegova dolgoletna priporočila vladi, naj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo konkretnih ukrepov za ureditev lastništva vseh kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih, ostala večinoma neuresničena.⁸² Poudaril je tudi, da je povsem nesprejemljivo, da je posameznikovo edino pravno sredstvo zoper take občinske odloke pobuda za presojo ustavnosti in zakonitosti, še huje pa je, kot piše nekdanji namestnik varuhinje, da tudi po vsem tem, ko ustavno sodišče razveljavi neustaven odlok o kategorizaciji, stanje v naravi ostane nespremenjeno in z njim ostane nespremenjen tudi položaj lastnikov zemljišč.⁸³

V zadnjem poročilu varuh sicer poroča, da je leta 2020 le prišlo do preobrata, saj njegova priporočila, ki jih je naslovil na več ministrstev, niso naletela na povsem gluha ušesa,⁸⁴ dejstvo pa je, da od teh priporočil ni konkretnih sadov. Razlog pa, kot ugotavlja Gerbec; ne državna administracija ne nobena slovenska vlada v vseh letih obstoja naše države niso pokazale resne pripravljenosti za rešitev te problematike v korist lastnikov, občin in države. Prav tako jim ni uspelo pripraviti celovite kakovostne analize tega problema z vsemi pravnimi, prostorskimi, finančnimi in drugimi posledicami.⁸⁵

⁸⁰ Rdeča luč poslancev, STA, 2017, e-vir.

⁸¹ Gerbec, 2020, str. 1141.

⁸² 25. letno poročilo varuha človekovih pravic RS za leto 2019, 2020, str. 205.

⁸³ Šelih, 2014, str. 11.

⁸⁴ 26. letno poročilo varuha človekovih pravic RS za leto 2020, 2021, str. 330.

⁸⁵ Gerbec, 2020, str. 1141.

Namesto tega je vsakokratna Vlada RS sistematično odlagala reševanje v pričujočem članku orisanega kršenja človekovih pravic v zadevah, ko so občine kategorizirale ceste na zasebnih zemljiščih, pri tem pa lastnikov kljub glasnim opozorilom varuha človekovih pravic niso vključile v postopke sprejemanja odločitev.⁸⁶

Eno pomembnih pravnopolitičnih in ekonomskih vprašanj tako še naprej ostaja odprto, nerešeno vse od osamosvojitve naše države (Gerbec pravi, da na 45 let podlage⁸⁷), saj upravni postopki na tem področju niso udejanjeni tako, da bi zagotovili temeljne ustavne vrednote, med drugim človekovo dostojanstvo in hkrati načelo zaslišanja strank. Človekovo dostojanstvo je namreč »temeljna vrednota demokratične in pravne države, brez nje se vladavina prava ne more vzpostaviti«.⁸⁸

8. Analiza stanja glede neurejenega lastništva zemljišč, ki so po dejanski rabi občinske ceste in poti

Po vsem zapisanem se vprašamo, kakšni so razlogi za vsa ta leta nespremenjeno kršenje človekovih pravic in slovenske ustave. In kaj pokaže analiza za ta članek zbranih podatkov, zapisov?

Da so posledice orisanega kršenja človekovih pravic obsežne in mnogostranske. Od neurejenih evidenc do tega, da okrajna sodišča razveljavljajo odločbe o prekrških, storjenih na kategoriziranih občinskih cestah z neurejenim lastništvom zemljišč.⁸⁹

Da je infrastruktorno ministrstvo povsem opustilo nadzor nad zakonitostjo občinskih odlokov o kategorizaciji javnih cest, ki so zgrajene na zasebnih zemljiščih.

Da je nadzor opustila tudi vlada, ki bi morala od infrastrukturnega ministrstva zaradi opustitve nadzora zahtevati izreden sistemski nadzor za vse kategorizirane lokalne ceste in javne poti.⁹⁰

Da vlada državnemu zboru nikoli ni predlagala predčasne razpustitve občinskega sveta ali predčasne razrešitve župana, ker ni sta spoštovala odločb ustavnega sodišča.

⁸⁶ Šelih, 2014, str. 11.

⁸⁷ Gerbec, 2019, str. 3.

⁸⁸ Letnar Čerňič, 2018a, str. 147.

⁸⁹ Pahulje, Smolej, 2014, str. V.

⁹⁰ ZLS-UPB2, 88.a člen.

Da nobena vlada ni poiskala ustrezne rešitve, s katero bi občine prenehale množično kršiti človekove pravice, občinski odloki pa ne bi bili več neskladni z ustavo.

Da Ustavno sodišče RS obravnave glede kategorizacije ceste na zasebnih zemljiščih ni razširilo na vse občinske ceste, čeprav je imelo na voljo jasne dokaze, da gre za množično kršenje človekovih pravic.

Da Ustavno sodišče RS tudi nikoli ni iz rokava potegnilo zadnjega možnega aduta, ki ga v svojem zapisu omenja Krisper Krambergerjeva; to je odprava občinskih odlokov, ki v nasprotju z razveljavitvijo učinkuje za nazaj (*ex tunc*), lastniki pa lahko zahtevajo vrnitev v prejšnje stanje in povrnitev škode.⁹¹

Da Ustavno sodišče RS od zakonodajalca ni zahtevalo celovite zakonodajne ureditve tega področja.

Da je razveljavitev 85. člena nekdanjega Zakona o javnih cestah problematiko le še poglobila, na kar je že v odklonilnem ločenem mnenju opozarjal takratni ustavni sodnik Ude. Strinjal se je sicer z drugimi sodniki, da 85. člen legalizira neizpeljane razlastitvene postopke in pomeni poseg v lastninsko pravico, zagotovljeno v 33. členu ustave, a obenem je poudaril, da je to skoraj edina realna možnost, da se vpiše zemljišče, na katerem je cesta, v zemljiško knjigo kot javno dobro. Vse, kar manjka, je poseben postopek za določitev odškodnin, in to zakonsko praznino, tako Ude, bi moral zakonodajalec čim hitreje zapolniti.⁹²

Da so občine iz leta v leto bolj zadolžene⁹³ in da razlastitvenih zahtevkov niso vlagale zaradi manka finančnih sredstev; ta argument za množično kršenje človekovih pravic so predstavniki skupnosti občin razgrnili tudi na zagovoru pri varuhinji človekovih pravic.⁹⁴

Da so občine posledično pričakovale celo brezplačne prenose zemljišč ali pa so jih skušale odkupiti po izjemno nizki ceni. Tako je razbrati iz zapisa, objavljenega na portalu Skupnosti občin Slovenije.⁹⁵

Da so občine kršile načelo zaslišanja strank, saj niso izpeljale razlastitvenih postopkov ali odkupa, lastnikov zemljišč pa tudi niso vključile v postopke sprejema občinskega odloka o kategorizaciji.

⁹¹ ZustS, 45. člen.

⁹² USRS Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeteta U-I-224/00, 24. 5. 2002.

⁹³ Poročilo o zadolževanju občin v letu 2020, 2021, str. 7.

⁹⁴ Sestanek SOS z varuhinjo človekovih pravic, SOS, 2015, e-vir.

⁹⁵ Kategorizirane ceste, ki potekajo po zasebnih zemljiščih, 2015.

Da občine niso sposobne brez dodatne strokovne pomoči in jasnih meril za določitev višine odškodnin urediti lastništva zasebnih zemljišč, na katerih so kategorizirale občinske ceste.

Na zadnje zapisano dejstvo opozarjata predvsem Gerbec in Letnar Černič, ko ugotavljata, da je človekovo dostojanstvo, čeravno je v središču našega ustavnega reda, v slovenski družbi še vedno pogosto neenako, selektivno in neučinkovito udejanjeno,⁹⁶ pri čemer so zelo izrazita dvojna merila državnih in občinskih nosilcev odločanja. Ko občine prodajajo svojo nepremičnino, jo vrednotijo po takrat veljavnih mednarodnih standardih ocenjevanja, ko zemljišča kupujejo od zasebnikov, pa jim ponudijo tudi desetkrat nižjo odškodnino od tržnih cen. Gerbec ta proces imenuje tiha nacionalizacija, ki smo jo nasledili od prejšnjega totalitarnega sistema, oziroma prikrito razlaščanje zasebnih zemljišč pod krinko javnega interesa.⁹⁷

Iz dejstev, zapisanih v pričujočem članku, je tako več kot evidentno, da Slovenke in Slovenci še vedno nismo dojeli, da je človekovo dostojanstvo, piše Letnar Černič, za demokratično in pravno državo kot voda za človeštvo, da je »minimalni skupni imenovalec varovanja človečnosti v vsakokratni družbi«, predvsem pa nismo ponotranjili ustavnih načel in z njimi človekovega dostojanstva.⁹⁸ To se kaže tako v nerazumevanju kot nespoštovanju temeljnih ustavnih načel, kot sta načeli demokratične države (1. člen ustave) in enakega varstva pravic (22. člen), ki sta gradnika osrednjega igralca med načeli v upravnem postopku; načela zaslišanja stranke.

Z analizo stanja glede neurejenega lastništva zemljišč, ki so po dejanski rabi občinske ceste in poti, in osvetljenimi razlogi za kršitve človekovih pravic, ki zaradi neurejenosti tega področja nastajajo, lahko potrdimo ali zavržemo na začetku članka predstavljene hipoteze.

9. Zaključek

Slovenske občine so dolžne kategorizirati občinske ceste in občinske poti. In pri tem so dolžne zemljišče, na katerem cesto kategorizirajo, odkupiti po tržni vrednosti ali lastnika v zameno za

⁹⁶ Letnar Černič, 2018a, str. 152 in 154.

⁹⁷ Gerbec, 2020, str. 1148.

⁹⁸ Letnar Černič, 2018a, str. 149 in 155.

odškodnino razlastiti. Pravila, na katera je občine večkrat opozorilo Ustavno sodišče RS, so jasna, a v praksi več kot očitno neizvedljiva. Ker se vsakokrat znova zatakne pri pomanjkanju občinskih finančnih sredstev in pri utemeljevanju javne koristi, saj občine od lastnikov zemljišč, na katerih so kategorizirane ceste, pričakujejo brezplačen prenos zemljišča na občino ali pa v zameno ponujajo človeka nedostojno odškodnino, kupnino. Javno korist tako utemeljujejo v duhu miselnosti totalitarnega sistema.

S temi dejstvi, podrobneje so razložena v prejšnji točki članka pri analizi, lahko potrdimo 3. in 4. hipotezo.

- Ena ključnih ovir za ureditev lastninskih razmerij pri kategorizaciji občinskih cest je manko finančnih sredstev za izplačilo odškodnin ali odkup zemljišč (hipoteza 3).

- Občine niso sposobne brez dodatne strokovne pomoči urediti lastništva zasebnih zemljišč, na katerih so kategorizirale občinske ceste (hipoteza 4).

In ker bi morala finančna sredstva in strokovno pomoč občinam zagotoviti država, lahko na temeljih 3. in 4. hipoteze potrdimo še 2. hipotezo.

- Slovenske vlade bi lahko množično kršenje človekovih pravic pri kategorizaciji občinskih cest preprečile s posebnim zakonom in finančno pomočjo občinam,

pred čemer so slovensko oblast svarili številni strokovnjaki. A prav nobena vlada ni storila nič več kot to, da je sklicala delovno skupino, poročila teh skupin pa niso prinesla nobenega rezultata, saj po treh desetletjih samostojne države še vedno nimamo celovite in kakovostne analize tega problema z vsemi pravnimi, finančnimi in drugimi posledicami. Prav tako nimamo zakona, ki bi vsem slovenskim lastnikom zemljišč zagotovil enak položaj, in tudi ne finančnega sklada za financiranje kupnin ali odškodnin. Kje se zapleta?

Če smo se pred tremi desetletji relativno naglo otresli totalitarne miselnosti in kmalu zatem postali članica Organizacije združenih narodov (maja 1992) in podpisnica številnih mednarodnih pogodb o človekovih pravicah, je vse bolj očitno, da je začetni veter, ki je zavel ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991, ko smo polni vneme hiteli ravnati jadra v smer demokracije in človekovih pravic, povsem izgubil moč in polet.

Ne nazadnje; v demokratični družbi bi morala zadoščati ena sama ustavna odločba, da bi prenehali kršenje človekovih pravic,

v naši državi pa jih ustavni sodniki pišejo kot po tekočem traku, kršenje človekovih pravic pa se nadaljuje. Iz tega sledi; vladavina prava je v slovenski družbi očitno bolj mit kot resničnost.⁹⁹ Tako v svojem članku razmišlja Letnar Černič, avtorica tega članka pa se s tem glede na vsa našeta dejstva in spoznanja povsem strinja.

Vladavina prava je namreč zagotovljena le, če vsi javni organi sledijo človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam skladno z vrednoto človekovega dostojanstva,¹⁰⁰ ki naj bi bila tudi v našem podalpskem sistemu temelj upravnih postopkov. A če upravni organ ne izpelje razlastitvenega postopka in če posledično občinski svet sprejme odlok o kategorizaciji ceste brez pravnih temeljev in mimo spoštovanja načela zaslišanja stranke, je evidentno, da pod Alpami po treh desetletjih še vedno ne razumemo pravega pomena demokracije, človekovih pravic pa nismo ozavestili v pravem pomenu besede. Pri tem pa najbolj skrbi, da varovanja človekovih pravic niso ozavestili niti tisti, ki bi to morali storiti v prvi vrsti; oblastni organi, oblastne institucije. In to v vseh treh vejah oblasti.

S prstom na to spoznanje kažejo celo sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice, ko ugotavljajo, kako pod Alpami tudi nekateri vrhovni sodniki ne spoštujejo Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in ne varujejo temeljnih ustavnih pravic, kot sta pravica do javne obravnave in pravica do zaslišanja prič.¹⁰¹

Drži sicer, da se takšne spremembe ob prehodu iz enega sistema v drugega ne zgodijo čez noč, a sprašujem se, kako dolgo bo še trajalo, da bomo deležni sprememb, če pa naša država pogrne pri vseh treh obveznostih, ki bi jih morala izpolniti za izboljšanje varovanja človekovega dostojanstva in drugih človekovih pravic. Poglejmo, katere so te tri obveznosti.

- Da država sama spoštuje človekove pravice in da se ne vmešava v uresničevanje človekovih pravic posameznika,

- da človekove pravice varuje, kar pomeni, da sprejme ustrezne zakone, s katerimi onemogoči kakršne koli kršitve človekovih pravic,

- da omogoči finančna sredstva in z njimi prepreči kršenje človekovih pravic.¹⁰²

⁹⁹ Prav tam, str. 155.

¹⁰⁰ Letnar Černič, 2018b, str. 18.

¹⁰¹ ESČP Sodba 47072/15, 23. 10. 2018.

¹⁰² Letnar Černič, 2018a, str. 154–155.

In ker slovenska oblast človekovih pravic ne zna, ne uspe, ne zmore ali noče postaviti v pravi kontekst, kot že zapisano, so med njimi celo varuhi podalpskega pravnega reda, je utopično pričakovati, da bo iz rokava potegnila adut, s katerim bi tlakovala slovensko pot do resnične vladavine prava. Adut, zapisan v naši 1. hipotezi:

- vsakokratna vlada bi lahko v okviru nadzornih pooblastil ta sramotni madež polpretekle zgodovine začela brisati z zahtevami občinam o predčasni razrešitvi županov in občinskih svetov.

Gre za adut, ki bi glede na zapisana dejstva v našem članku zagotovo po treh desetletjih spet okrepil veter v smeri demokracije in varovanja človekovih pravic, zato lahko potrdimo tudi to hipotezo. Prav tako lahko potrdimo 5. hipotezo:

- Ustavno sodišče RS od zakonodajalca ni zahtevalo zakonodajne ureditve tega področja, saj bi s tem lahko pretrgalo množične kršitve temeljnih ustavnih načel in načela zaslišanja strank, ki ima v upravnih postopkih posebno velik pomen.

A slednji potrditvi je treba ob bok pristaviti pridržek. Zakaj? Ker drži, da ustavni sodniki niso zahtevali zakonodajne ureditve tega področja, a glede na vsa dejstva, zapisana in utemeljena v tem članku, je v slovenski družbi, žal, utopično pričakovati, da bi njihove zahteve obrodile sadove. Spomnimo samo, da so v naših zgodbah vlada in ustavni sodniki vsaksebi. Na dveh povsem različnih bregovih. In kot občine ne spoštujejo ustavnih odločb, jih ne spoštuje niti vlada. Ne nazadnje; ustavne odločbe, da je treba v slovenski družbi na področju kategorizacije občinskih cest nemudoma ukrepati, niso opomin samo za občine, ampak tudi za vlado. A, kot že zapisano, noben opomin doslej ni padel na plodna tla. Tudi svarila številnih strokovnjakov so bila bob ob steno.

Tako se vse bolj zdi, da se uresničitev želje, kako naj bi vladavina prava pod Alpami bolj kot mit postala resničnost, vse bolj odmika, zato je skrajni čas, da pometemo s floskulami vsakokratne slovenske oblasti, kako pomembni sta varovanje javnega dobrega in varovanje državnih interesov, s katerimi skušajo na zelo poceni način zaslepiti Slovenke in Slovence. Skrajni čas je, da se zavemo, da je država tu zaradi državljanov, in ne državljani zaradi države. V duhu ustavne demokracije. In žarčenja ustave.

In če že trivejna oblast pod Alpami vse prevečkrat ni kaj prida zgled in nemalokrat spominja na zgodbo našega največjega pisatelja Ivana Cankarja z naslovom Za narodov blagor, kjer slednjega

ni, so pa spletke, umazane igre, pehanje za močjo in oblastjo, je toliko večja naloga vseh slovenskih pravnikov, da ljudstvo podučijo o pravicah, ki jim pritičejo tudi v upravnih postopkih. V žaru boja za varovanje človekovih pravic in spoštovanje načela zaslišanja stranke in z njim povezanih pravic.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

- Avbelj, M., et al. (2011). Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Bostič, A., Košir, M., Rajh, V. (1997). Etika upravnega dela. Ljubljana: Paco Ljubljana.
- Cijan, R. (1999). Temeljna načela in osnovni instituti Zakona o splošnem upravnem postopku: komparativno gradivo za pripravo izpita in preizkus znanja iz upravnega postopka. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Čebulj, J., et al. (2020). Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Grad, F., et al. (2001). Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Kategorizirane ceste, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. (2015). Maribor: Skupnost občin Slovenije. URL: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2015/05/povprasevanje-kategorizirane-cestesple1.pdf>, 19. 1. 2022.
- Kerševan, E., Androjna, V. (2017). Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. Ljubljana: GV Založba.
- Kogovšek Šalamon, N. (2019). Upravno pravo, ranljive skupine in človekove pravice. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015). Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Letnar Černič, J. (2018b). Slovenija na razpotju: geneza varstva človekovih pravic v slovenski družbi. Kranj: Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije.
- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2020 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2020. (2021). Ljubljana: Vlada RS. URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Zadolzevanje_obcin/Porocilo-o-zadolzevanju-obcin-in-pravnih-oseb-javnega-sektorja-na-ravni-obcin-na-dan-31-12-2020.pdf, 19. 1. 2022.
- Štritof Brus, M. (2006). Razlastitve in druge omejitve lastninske pravice, Predstavitev prostorske zakonodaje in praktičnih izkušenj. Ljubljana: Planet GV.
- Vlaj, S. (2001). Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
25. letno poročilo varuha človekovih pravic RS za leto 2019. (2020). Ljubljana: Varuh človekovih pravic RS. URL: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Letno_porocilo_Varuh19.pdf, 19. 1. 2022.
26. letno poročilo varuha človekovih pravic RS za leto 2020. (2021). Ljubljana: Varuh človekovih pravic RS. URL: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_VCP_2020.pdf, 19. 1. 2022.

Članki v revijah

- Gerbec, F. (2019). Lastništvo zasebnih zemljišč, ki so po dejanski rabi javne ceste. Pravna praksa, let. 38, št. 42/43, str. 3.
- Gerbec, F. (2020). Ureditve lastništva zasebnih zemljišč, ki so po dejanski rabi javne ceste – de lege ferenda. Podjetje in delo, let. 45, št. 6/7, str. 1137–1152.
- Krisper Kramberger, M. (2011). Lastninskopravni režim javnih cest – občinske javne ceste v praksi. Podjetje in delo, let. 37, št. 6/7, str. 1411–1421.
- Kuralt, T. (2015). Vloga občinskih inšpekcijsko-redarskih služb v problematiki neurejenih občinskih cest. Pravna praksa, let. 34, št. 29-30, str. 10–12.

- Letnar Černič, J. (2018a). Človekovo dostojanstvo kot temelj vladavine prava v slovenski družbi. *Bo-goslovni vestnik*, let. 78, št. 1, str. 147–157.
- Pahulje, T., Smolej, B. (2014). Obveznosti upravljavcev občinskih cest – policijski vidik. *Pravna praksa*, let. 33, št. 12, str. II–VII.
- Rakar, I. (2006). Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v uprav-nem postopku. *Uprava*, let. IV, št. 2-3, str. 113–141.
- Stopar, U. (2019). Neustavna kategorizacija cest v zasebni lasti. *Pravna praksa*, let. 38, št. 16, str. 21–22.
- Šelih, I. (2014). Občinske ceste z neurejenimi lastninskimi razmerji, nekatere ugotovitve in aktivnosti Varuha človekovih pravic. *Pravna praksa*, let. 33, št. 35, str. 11–12.

Pravni viri

- Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti pravic posameznika v razmerju do aktov upravnih orga-nov, 1977.
- Uredba o merilih za kategorizacijo javnih cest. Uradni list RS, št. 49/1997.
- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/1991.
- Zakon o javnih cestah (ZJC). Uradni list RS, št. 29/1997.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Uradni list RS, št. 94/2007.
- Zakon o javnih cestah (ZJC-UPB1). Uradni list RS, št. 33/2006.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 80/99.
- Zakon o urejanju prostora (ZureP-1). Uradni list RS, št. 110/2002.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list RS, št. 199/2021.
- Zakon o ustavnem sodišče (ZustS). Uradni list RS, št. 15/1994.

Sodna praksa

- ESČP Sodba št. 47072/15, Evropsko sodišče za človekove pravice, 23. 10. 2018.
- USRS Odločba U-I-224/00, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 9. 5. 2002, ECLI:SI:USRS:2002:U.I.224.00.
- USRS Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta U-I-224/00, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 24. 5. 2002, ECLI:SI:USRS:2002:U.I.224.00.
- USRS Odločba, U-I-387/02, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 20. 5. 2004, ECLI:SI:USRS:2004:U.I.387.02.
- USRS Odločba U-I-195/08, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 9. 7. 2009, ECLI:SI:USRS:2009:U.I.195.08.
- USRS Odločba U-I-208/10, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 20. 1. 2011, ECLI:SI:USRS:2011:U.I.208.10.
- USRS Odločba U-I-270/09, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 10. 3. 2011, ECLI:SI:USRS:2011:U.I.270.09.
- USRS Odločba U-I-289/12, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 24. 1. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.289.12.
- VSL Sodba II Cp 1368/2017, Višje sodišče v Ljubljani, 27. 9. 2017, ECLI:SI:VSLJ:2017:II.CP.1368.2017.

Spletni viri

- Kategorizacija občinskih cest. Ustavno sodišče Republike Slovenije. URL: <https://www.us-rs.si/odloci-tve/?q=kategorizacija+ob%C4%8Dinskih+cest&caseId=&df=&dt=&af=&at=&pri=1&vd=&vo=&vv=&vvs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=#show-decision-results>, 19. 1. 2022.
- Rdeča luč poslancev predlogu zakona o ureditvi lastništva javnih cest. Slovenska tiskovna agencija STA, 14. 12. 2017. URL: <https://www.sta.si/2461578/rdeca-luc-poslancev-predlogu-zakona-o-uredi-tvi-lastnistva-javnih-cest>, 19. 1. 2022.
- Sestanek SOS z varuhinjo človekovih pravic. Skupnost občin Slovenije, 11. 9. 2015. URL: <https://sku-pnostobcin.si/novica/sestane-sos-z-varuhinjo-clovekovih-pravic/>, 19. 12. 2021.

Interni in neobjavljeni viri ter arhivsko gradivo

- Juhart, M., et al. (2010). Poročilo o delu delovne skupine za pripravo pregleda potrebnih zakono-dajnih sprememb za učinkovito zagotavljanje javnega interesa pri gradnji objektov javne infra-strukture v javnem interesu. Ministrstvo za pravosodje, 10. 3. 2010, št.: 007-167/2008/23. Tipkopis (prejeto 27. 11. 2021).