

Izvorni znanstveni članek  
UDK 349.214.2:351.712(497.4)

# Pravne podlage za ureditev položaja infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih

DR. MATIJA DAMJAN,  
raziskovalec na Inštitutu za primerjalno  
pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

## 1. Neurejen položaj omrežij na tujih zemljiščih

Vpogled v grafični del zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture, ki je dostopen na državnem spletnem portalu E-prostor,<sup>1</sup> nam pokaže mreže javnih infrastrukturnih omrežij, ki se razpredajo po prostoru okoli nas, ne da bi se tega povsem zavedali. Vodovod, kanalizacija, električni in telekomunikacijski vodi, optični kabli, plinovodi, toplovodi in podobno so najgostejše napeljani po urbaniziranih središčih, vendar intenzivno segajo tudi v bolj ruralna območja – najdemo jih skoraj povsod, kjer so naseljeni ljudje. Upravljavci tovrstnih infrastrukturnih omrežij so lahko tako javni kot zasebni subjekti, odvisno zlasti od vrste infrastrukture. Skoraj vedno pa velja, da upravljavalec omrežja ni tudi lastnik vseh nepremičnin, prek katerih potekajo vodi, ki sestavljajo to omrežje. V stvarnem pravu naj bi se takšno razmerje med lastnikom nepremičnine in uporabnikom objektov ali naprav na tej nepremičnini praviloma urejalo z institutom služnosti, lahko pa tudi z institutom stavbne pravice. Vendar nam primerjava med podatki zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture o poteku omrežja v naravi in podatki zemljiške knjige o stvarnih pravicah na nepremičninah pokaže, da je urejena služnost napeljave prek tujega zemljišča v Sloveniji prej izjema kot pravilo. Tvegamo lahko oceno, da za večino infrastrukturnih vodov na tujih zemljiščih iz zemljiške knjige ni razvidna pravna podlaga razmerja med lastnikom nepremičnine in upravljavcem omrežja.

Takšno neurejeno pravno stanje lahko vodi k nastanku sporov, zlasti pri vgrajenih oziroma vkopanih omrežjih, katerih potek navzven ni razviden. Če se sedanji lastnik nepremičnine poteka omrežja ne zaveda, ker je nepremičnino kupil ali podedoval po tem, ko je bilo omrežje že zgrajeno, je lahko odkritje omrežja zanj neprijetno presenečenje. Težava ni minornega

<sup>1</sup> Spletni naslov <http://www.e-prostor.gov.si>.

pomena: telekomunikacijski kabel, ki poteka čez sredino zemljišča, lahko preprečuje gradnjo na njem; pri električnih kabljih pa povzroči pomembne omejitve že položaj zemljišča v varovalnem pasu daljnovoda.<sup>2</sup> Upravljavci omrežij se v takšnih položajih srečujejo z zahtevami lastnikov nepremičnin za odstranitev oziroma premik omrežja, pri čemer se lastniki sklicujejo na načelo zaupanja v zemljiško knjigo. Seveda je v nekaterih primerih prestavitev poteka vodov mogoča, vendar to ne more biti sistemska rešitev tovrstnih položajev, saj je pri kompleksnejših instalacijah lahko prestavitev vodov povezana z visokimi stroški, ki lahko celo presegajo vrednost prizadete nepremičnine. Pretrganje omrežja, do katerega bi prišlo zaradi izkopa kablov na zahtevo lastnika posamezne nepremičnine, pa ne bi težav povzročilo samo upravljavcu, ampak vsem uporabnikom, ki so priključeni na nadaljnje omrežje. Ni treba razlagati, da ima dlje časa trajajoče pretrganje temeljnih komunalnih omrežij lahko hude posledice za širšo skupnost. Odsotnost ustrezno urejenih pravic ovira pridobivanje gradbenih dovoljenj za rekonstrukcijo obstoječe infrastrukture, saj upravljavec ne more izkazati pravice gradnje na tujem zemljišču.<sup>3</sup> Težave se pojavljajo tudi pri novogradnjah, ki se priključujejo na obstoječo komunalno infrastrukturo, a se pri tem srečujejo z ugovori lastnikov zemljišč, prek katerih ta poteka, da infrastruktura ni zgrajena zakonito in zato niso dopustni novi priklopi nanjo.<sup>4</sup>

Komu je torej v takšnem položaju treba dati prednost: poštenemu lastniku nepremičnine ali poštenemu upravljavcu, ki omrežje na tujem zemljišču uporablja že več desetletij? Obe strani imata legitimni interes za varstvo svojega položaja, prisotni pa so tudi elementi javnega interesa.

Ta prispevek bo skušal odgovore na ta vprašanja poiskati v zakonodaji, ki je bila relevantna za gradnjo infrastrukturnih omrežij v preteklem obdobju, ko je bila večina tovrstnih omrežij zgrajena, ter v nekaterih specialnih določbah novjših predpisov, ki skušajo urediti pravni položaj infrastrukture na tujih zemljiščih.

## 2. Pravica graditi

V tem prispevku se ne ukvarjamo s problematiko morebitnih črnih gradenj na področju infrastrukture, tj. nelegalno zgrajenih priključkov ali vodov, ampak predpostavljamo, da je bilo

<sup>2</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS Up-89/05-16 z dne 7. 12. 2006. Ustavno sodišče je menilo, da mora investitor gradnje daljnovoda izkazati pravico razpolaganja na vseh zemljiščih oziroma delih zemljišč, po katerih poteka trasa (koridor) daljnovoda. Zato je odločilo, da je bilo stališče upravnega organa in sodišč, da investitor gradnje daljnovoda ni dolžan izkazati pravice razpolaganja z zemljiščem pritožnika, če prek njegovega zemljišča (tj. po zraku nad njim) potekajo le električni vodi, v neskladju s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

<sup>3</sup> Prim. sodbo Upravnega sodišča I U 228/2011 z dne 17. 5. 2011. Sodišče je menilo, da se investitor pri izkazovanju pravice graditi na tuji parceli ne more sklicevati na dokumentacijo o obstoječem daljnovodu, ampak mora izkazati obstoj ustrezne pravice v skladu z veljavno zakonodajo o graditvi objektov.

<sup>4</sup> Prim. sodbo Upravnega sodišča RS I U 2064/2011 z dne 6. 6. 2012.

omrežje zgrajeno na podlagi upravnih dovoljenj (lokacijsko, gradbeno, uporabno dovoljenje), ki jih je predpisovala prostorska in gradbena zakonodaja, veljavna v času gradnje posameznega omrežja.

Veljavni Zakon o graditvi objektov (ZGO-1)<sup>5</sup> v 66. členu določa, da mora pristojni upravni organ za gradbene zadeve, preden izda gradbeno dovoljenje, med drugim preveriti tudi, ali ima investitor pravico graditi. Način dokazovanja obstoja te pravice in posredno tudi njeno vsebino predpisuje prvi odstavek 56. člena ZGO-1, po katerem 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 kakšne od prej opisanih pravic v zemljiško knjigo,
- pravno močna 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.

Sodna praksa zavzema stališče, da izvedba komunalnih priključkov in drugih omrežij pomeni graditev oziroma izvajanje del, zato mora investitor na navedeni način izkazati pravico graditi tudi na zemljiščih, prek katerih potekajo ti priključki.<sup>6</sup>

Pregled starejše zakonodaje pokaže, da zahteva po investitorjevem izkazovanju pravice graditi ni novost. Zakon o urbanističnem planiranju<sup>7</sup> iz leta 1967 je v 22. členu določal, da mora biti zahtevi za *lokacijsko dovoljenje* priloženo dokazilo, da je investitor upravičen razpolagati z zemljiščem. Kasnejši Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN)<sup>8</sup> je v 53. členu določal, da mora investitor zahtevi predložiti dokazilo, da ima pravico graditi na določenem

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 – Odl. US: U-I-152/00-23, 41/2004 – ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 – Odl. US: U-I-1/03-15, 102/2004 – UPB1 (14/2005 – popr.), 92/2005 – ZJC-B, 93/2005 – ZVMS, 111/2005 – Odl. US: U-I-150/04-19, 120/2006 – Odl. US: U-I-286/04-46, 126/2007, 57/09 – Skl. US: U-I-165/09-8, 108/2009, 61/2010 – ZRud-1 (62/2010 – popr.), 20/2011 – Odl. US: U-I-165/09-34, 57/2012.

<sup>6</sup> Glej sodbe Upravnega sodišča RS I U 68/2010 z dne 16. 5. 2011, I U 174/2009 z dne 28. 5. 2009 in I U 2141/2009 z dne 7. 10. 2010. Podrobneje o pravici gradnje glej M. Juhart, *Upravičenje (pravica) gradnje in njeno izkazovanje*. Pravni letopis 2010, str. 159–164.

<sup>7</sup> Uradni list SRS, št. 16/1967, 27/1972, 8/1978, 18/1984 – ZUN.

<sup>8</sup> Uradni list SRS, št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, 43/1989, Uradni list SFRJ, št. 83/1989, Uradni list SRS, št. 5/1990, Uradni list RS – stari, št. 3/1991 – Odl. US, 26/1990, 10/1991, Uradni list RS/I, št. 17/1991 – ZUDE, Uradni list RS, št. 55/1992 – ZVDK, 13/1993, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 29/1995 – ZPDF, 44/1997, 31/2000 – ZP-L, 9/2001 – ZPPreb, 23/2002 – Odl. US, 110/2002 – ZUreP-1, 110/2002 – ZGO-1.

zemljišču ali drugače posegati v prostor. Podobne so bile zahteve v zvezi z *gradbenim dovoljenjem*. Temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov<sup>9</sup> iz leta 1961 je v 19. členu določal, da mora investitor, ki prosi za gradbeno dovoljenje, predložiti dokaz o pravici uporabe ali služnostni pravici na zemljišču, na katerem namerava zgraditi investicijski objekt. Zakon o graditvi objektov<sup>10</sup> iz leta 1973 je v 26. členu določal, da mora investitor zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja predložiti dokaz o pravici uporabe, lastninski ali služnostni pravici na zemljišču, na katerem namerava graditi objekt. Zakon o graditvi objektov (ZGO)<sup>11</sup> iz leta 1984 pa je v 36. členu od investitorja zahteval predložitev dokaza, da ima pravico graditi na določenem zemljišču oziroma pravico rekonstruirati objekt.

Tudi v preteklem obdobju je torej investitor moral izkazati ustrezno pravico gradnje na zemljiščih, kjer naj bi bil zgrajen načrtovani objekt. Če sklepamo iz besedila zakona, je bila pravica gradnje lahko lastninska pravica ali služnost, torej podobno kot danes, poleg tega pa še pravica uporabe zemljišč v družbeni lastnini.<sup>12</sup> Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da pravice graditi v smislu 53. člena ZUN ni mogoče dokazovati le z vpisom v zemljiško knjigo, temveč tudi na druge načine, med drugim s pogodbo ali drugo listino, sposobno za vpis v zemljiško knjigo.<sup>13</sup> Pogodbe o najemu zemljišča sodišče ni štelo za dokaz o pravici razpolaganja v smislu 53. in 62. člena ZUN,<sup>14</sup> kar je razumljivo, saj se s takšno pogodbo ne ustanavlja pravica, ki bi se vpisovala v zemljiško knjigo.

Upoštevati je treba, da je bil velik del infrastrukturnih omrežij, v zvezi s katerimi se danes pojavljajo spori, zgrajen na zemljiščih, ki so bila v času gradnje v družbeni lastnini. Na podlagi Zakona o prenehanju lastninske pravice in drugih pravic na zemljiščih, namenjenih za kompleksno graditev,<sup>15</sup> in delno že pred tem na podlagi Zakona o nacionalizaciji najemnih

<sup>9</sup> Uradni list FLRJ, št. 45/1961, Uradni list SFRJ, št. 5/1965, 52/1966, 10/1967, 20/1967, 24/1967 – popr., 25/1968 – popr., 30/1968, 55/1969, 60/1970, 24/1971, 29/1971, Uradni list SRS, št. 51/1971, 6/1974.

<sup>10</sup> Uradni list SRS, št. 42/1973, 13/1974 – popr., 17/1974 – popr., 2/1975 – popr., 8/1975, 39/1981, 34/1984 – ZGO.

<sup>11</sup> Uradni list SRS, št. 34/1984, 29/1986, Uradni list SFRJ, št. 83/1989, Uradni list SRS, št. 5/1990, Uradni list RS – stari, št. 10/1991, Uradni list RS/I, št. 17/1991 – ZUDE, Uradni list RS, št. 55/1992 – ZVDK, 13/1993, 66/1993, 66/1993 – ZVDK-A, 71/1993, 40/1994 – Odl. US, 69/1994 – Odl. US, 29/1995 – ZPDF, 59/1996, 23/1997 – Skl. US, 83/1998 – Odl. US, 45/1999, 42/2000 – Odl. US, 52/2000 – ZGPro, 52/2000, 110/2002 – ZGO-1.

<sup>12</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS U 706/92-8 z dne 17. 2. 1993: »V zemljiški knjigi vpisana pravica uporabe na stavbnem zemljišču v družbeni lastnini je dokaz o obstoju pravice razpolaganja po 53. členu ZUNDPP, če je nameravana gradnja v skladu s prostorskimi izvedbenimi akti.«

<sup>13</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 655/2005 z dne 14. 5. 2008.

<sup>14</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS U 522/92-6 z dne 3. 3. 1993.

<sup>15</sup> Uradni list SRS, št. 19/1976.

zgradb in gradbenih zemljišč<sup>16</sup> so namreč vsa stavbna zemljišča v mestih in naseljih mestnega značaja prešla v družbeno lastnino. Ker tedaj ni veljalo načelo povezanosti objekta z zemljiščem (*superficies solo cedit*), so lahko hiše in drugi objekti na teh družbenih zemljiščih ostali v zasebni lasti, pri čemer so lastniki na podlagi zakona imeli pravico uporabe na stavbišču in funkcionalnem zemljišču okoli objekta. Ekonomsko je bil položaj največkrat podoben, kot če bi ostali lastniki teh zemljišč; pravno pa je bil položaj glede prenosa pravic drugačen. Na podlagi 38. in 39. člena Zakona o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč pa je lahko družbena lastnina s pravico uporabe fizičnih oseb (načeloma začasno, do odvzema iz uporabe) obstajala tudi na večjih kompleksih nezazidanih stavbnih zemljišč oziroma trajnih nasadov. V družbeni lasti so bila seveda tudi zemljišča, na katerih so imele pravico uporabe organizacije združenega dela, družbenopolitične organizacije in družbenopolitične skupnosti.<sup>17</sup> Na sredstvih v družbeni lastnini ni nihče mogel izvrševati premoženjskopравnih upravičenj, temveč jo je bilo mogoče samo uporabljati, jo upravljati in z njo razpolagati v mejah zakonov.<sup>18</sup> Pravica uporabe na zemljišču v družbeni lastnini je imetniku zagotavljala pravico rabe, upravljanja in razpolaganja z nepremičninami. Uživala je primerljivo pravno varstvo kot civilnopravne pravice.<sup>19</sup> Pač pa je bilo tudi pri nepremičninah v družbeni lastnini mogoče priposestvovati služnost, če te nepremičnine niso spadale med družbena sredstva v družbeni pravni osebi, ampak jih je imela v uporabi na primer fizična oseba. Na zemljiščih v družbeni lastnini naj bi torej v skladu z navedeno prostorsko in gradbeno zakonodajo investitor moral izkazati bodisi svojo pravico uporabe nepremičnine v družbeni lastnini bodisi svojo služnost na taki nepremičnini.

V nadaljevanju je treba preučiti, kakšne načine pridobitve katere od navedenih oblik pravice gradnje je omogočala zakonodaja v preteklem obdobju. Zlasti je zanimivo vprašanje, ali je na nepremičninah v družbeni lastnini upravljavec omrežja lahko pravico uporabe pridobil še kako drugače, kot velja za zasebna zemljišča, na primer že na podlagi izdanega lokacijskega ali gradbenega dovoljenja.

<sup>16</sup> Uradni list FLRJ, št. 52/1958.

<sup>17</sup> Omeniti velja, da je šlo za družbeno v lastnino tudi v primerih, kadar je bilo v zemljiški knjigi vpisano splošno ljudsko premoženje. Ta izraz se je namreč uporabljal v prvem obdobju po drugi svetovni vojni, kasneje pa ga je v celoti nadomestil koncept družbene lastnine, vendar starejši vpisi v zemljiški knjigi niso bili v vseh primerih ustrezno posodobljeni.

<sup>18</sup> Podrobneje glej M. Damjan, *Zapleti pri lastninjenju nekdanjih nepremičnin v družbeni lastnini in urejanju sedanjega (neurejenega) stanja*. Pravosodni bilten, 2011, let. 32, št. 1, str. 119–153.

<sup>19</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 324/2007 z dne 18. 3. 2010, 10. odstavek: »Pravica uporabe stavbnega zemljišča v družbeni lastnini obsega pravico uporabljati to zemljišče na ta način, da se na njem postavi stavba ali drug gradbeni objekt in da se uporablja za potrebe tega objekta. Ta pravica ima stvarnopravne učinke proti tretjim osebam. Imetnik pravice uporabe ima posestno varstvo in petitorno tožbo.« Finžgar, *Družbena ...*, str. 51.

### 3. Podlage za gradnjo omrežij v obdobju družbene lastnine

#### 3.1. Sektorska zakonodaja

Izrecne zakonske določbe v zvezi s stvarnopravnimi vidiki gradnje infrastrukturnih omrežij na tujih nepremičninah smo identificirali samo v zakonodaji s področja telekomunikacij. Zakon o temeljih sistema zvez (ZTSSZ)<sup>20</sup> iz leta 1974 je v 96. členu določal, da imajo za zagotavljanje pogojev za pravilno in neovirano funkcioniranje in razvoj obvezno povezanih sistemov zvez njihovi imetniki pravico na zemljiščih in objektih v družbeni lastnini in v lastnini občanov graditi, postavljati in vzdrževati objekte, postroje in naprave, ki so sestavni del njihovega sistema. Pravico uveljavljajo imetniki sistemov zvez na način in ob pogojih, ki jih določajo predpisi o razlastitvi. Podobno pravilo je vseboval Zakon o sistemih zvez (ZSZve)<sup>21</sup> iz leta 1988, ki je v 105. členu določal, da imajo zaradi zagotavljanja pogojev za pravilno in nemoteno delovanje in razvoj obvezno povezanih sistemov zvez imetniki teh sistemov pravico, da na način in pod pogoji, ki jih določajo predpisi o ekspropriaciji, na zemljiščih in objektih v družbeni lastnini in lastnini občanov gradijo, postavljajo in vzdržujejo objekte in tehnična sredstva za zveze, ki so sestavni del njihovega sistema zvez.

Oba zakona s področja telekomunikacij sta torej predvidevala, da lahko imetniki sistemov zvez postavljajo svoja omrežja tako na družbenih kot na zasebnih zemljiščih, vendar morajo v obeh primerih za to predhodno pridobiti ustrezno pravico tovrstne rabe tuje nepremičnine v skladu s splošnimi predpisi o razlastitvi.

Na področju komunalne infrastrukture, kamor spadajo na primer tudi vodovodi, kanalizacija in plinovodi, je bil osrednji predpis Zakon o komunalnih dejavnostih (ZKD),<sup>22</sup> ki pa ni vseboval posebnih določb o gradnji infrastrukture na tujih zemljiščih. Takih določb tudi ne najdemo v Zakonu o energetske gospodarstvu (ZEG),<sup>23</sup> ki je bil relevanten za gradnjo električnih daljnovodov in plinovodov. Za gradnjo infrastrukture znotraj naselij je bil relevanten še Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)<sup>24</sup> iz leta 1984, ki je določal, da opremljanje stavbnega zemljišča obsega tudi graditev ali rekonstrukcijo naprav in omrežja za oskrbo naselij z vodo,

<sup>20</sup> Uradni list SFRJ, št. 24/1974, 29/1977, 52/1983, 41/1988 – ZSZve.

<sup>21</sup> Uradni list SFRJ, št. 41/1988, 80/1989, 83/1989, 29/1990, Uradni list RS – stari, št. 10/1991, Uradni list RS, št. 17/1991-I – ZUDE, Uradni list RS, št. 55/1992 – ZVDK, 13/1993, 66/1993, 66/1993 – ZVDK-A, 35/1997 – ZTel, 35/1997 – ZPSto.

<sup>22</sup> Uradni list SRS, št. 8/1982, 32/1989 – ZEG-B, 42/1989, Uradni list RS, št. 8/1991, 32/1993 – ZGJS, 32/1993 – ZVO, 44/1997 – ZSZ.

<sup>23</sup> Uradni list SRS, št. 33/1981, 29/1986, 32/1989 – ZEG-B, 42/1989, Uradni list RS, št. 8/1991, 32/1993 – ZGJS, 29/1995 – ZPDF, 79/1999 – EZ (8/2000 – popr.).

<sup>24</sup> Uradni list SRS, št. 18/1984, 32/1985 – popr., 33/1989, Uradni list RS, št. 24/1992 – Odl. US, 29/1995 – ZPDF, 44/1997 – ZSZ.

električno in toplotno energijo ter plinom, s PTT-storitvami, za odvajanje padavinskih in odpadnih voda, prevoz potnikov v mestnem prometu ter graditev drugih objektov in naprav. Urejanje kompleksov stavbnih zemljišč je bilo načeloma naloga občinskega sklada stavbnih zemljišč, ki je nato zemljišče oddal v uporabo investitorjem za gradnjo objektov. Investitor je lahko s pogodbo s skladom prevzel tudi obveznost opremljanja stavbnega zemljišča. V teh primerih je investitor pravico gradnje izkazoval s pogodbo o oddaji stavbnega zemljišča v uporabo.<sup>25</sup>

V odsotnosti posebne zakonske ureditve, po kateri bi upravljavec posameznega infrastrukturnega omrežja pridobil pravico gradnje na tujih nepremičninah, je bilo torej treba za ureditev teh razmerij uporabiti splošno zakonodajo o razlastitvi oziroma omejitvi lastninske pravice, na katero je na primer telekomunikacijska zakonodaja tudi izrecno napotovala.

### 3.2. Predpisi o razlastitvi

Pogoje in postopek za razlastitev je v obdobju družbene lastnine nazadnje urejal Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini (ZRPPN)<sup>26</sup> iz leta 1980, v bistvenem pa je bila podobna tudi ureditev po prej veljavnem Zakonu o razlastitvi in o prisilnem prenosu pravice uporabe<sup>27</sup> iz leta 1972.

ZRPPN je poleg popolne razlastitve in prisilnega prenosa družbenih sredstev omogočal tudi trajno ali začasno *omejitev lastninske pravice* na nepremičnini, pri nepremičninah v družbeni lastnini pa prisilno *omejitev pravice uporabe* take nepremičnine (1. člen ZRPPN). Če je bila takšna omejitev pravic trajne narave, je šlo pri tem v skladu s 4. členom zakona za služnost, ne glede na to, ali je bilo služneče zemljišče v zasebni ali družbeni lasti.

Omejitve lastninske ali druge pravice in prisilna omejitev pravice uporabe nepremičnin v družbeni lastnini so bile posebej urejene v petem poglavju zakona. V zvezi s telekomunikacijskimi omrežji je prišel v poštev 28. člen ZRPPN, ki je izrecno predvideval, da se lastninska ali druga pravica na nepremičnini lahko omeji z ustavitvijo služnosti prehoda, prevoza, zajemanja vode, polaganja vodovodnih cevi, plinovodov, toplovodov, naftovodov, kanalizacije, telefonskih vodov objektov za prenos in razdelitev električne energije ali z ustanovitvijo druge

<sup>25</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS U 286/1992 z dne 22. 9. 1993: »Dokaz o razpolaganju s stavbnim zemljiščem v družbeni lastnini, potreben za pridobitev gradbenega dovoljenja, je glede na določbe zakona o stavbnih zemljiščih lahko le pogodba, ki jo investitor sklene z mestnim skladom stavbnih zemljišč. Brez take pogodbe gradbenega dovoljenja ni mogoče izdati.«

<sup>26</sup> Uradni list SRS, št. 5/1980, 30/1987, 20/1989, Uradni list SFRJ, št. 83/1989, Uradni list RS – stari, št. 44/1990 – Odl. US, 10/1991, Uradni list RS, št. 17/1991-I – ZUDE, Uradni list RS, št. 13/1993, 66/1993, 29/1995 – ZPDF, 44/1997 – ZSZ.

<sup>27</sup> Uradni list SRS, št. 27/1972, 29/1972, 19/1976, 8/1978 in 23/1978.

služnosti v korist družbenih pravnih oseb iz 6. člena tega zakona. V skladu z 31. členom pa se je na smiselno enak način lahko ustanovila tudi služnost na zemljišču v družbeni lastnini.

Služnost se je po ZRPPN ustanovila z odločbo občinskega upravnega organa, pristojnega za premoženjskopravne zadeve, in ob plačilu odškodnine. Lahko pa sta v skladu z 59. členom ZRPPN razlastitveni upravičenec in razlaščenec sklenila pogodbo namesto razlastitve. V takem primeru je morala družbena pravna oseba predložiti pogodbo in cenilni zapisnik pristojnemu javnemu pravobranilcu najpozneje v petnajstih dneh po sklenitvi pogodbe, kar je bil pogoj za izvedbo pogodbe v zemljiški knjigi.

### 3.3. Dejanska praksa pri gradnji omrežij v preteklosti

Doslej obravnavana zakonodaja je predvidevala, da se je tako na zemljiščih v zasebni kot v družbeni lastnini stvarnopravna podlaga za postavitve telekomunikacijskega omrežja uredila z ustanovitvijo služnosti, to pa je bilo treba vpisati v zemljiško knjigo. Rešitev je bila torej izhodiščno enaka današnji zakonski ureditvi. Kot je razvidno iz (zgoraj opisanega) današnjega neurejenega pravnega stanja infrastrukturnih omrežij v prostoru, pa je dejanska praksa pri gradnji tovrstnih omrežij prek tujih zemljišč od te predvidene zakonske ureditve redno odstopala, saj se postopki za ustanovitev služnosti (bodisi pravnoposlovno bodisi z razlastitvijo) niso izvajali niti na zasebnih niti na družbenih zemljiščih. Investitorji tovrstne infrastrukture so od lastnikov zemljišč oziroma od imetnikov pravice uporabe zemljišč v družbeni lastnini pridobili navadna pisna soglasja za postavitve omrežja na teh zemljiščih. Ker so prizadete osebe pogosto hkrati z izgradnjo te napeljave tudi same pridobile dostop do zadevne komunalne storitve, na primer tekoče vode, elektrike ali telefonskega priključka, s pridobivanjem tovrstnih soglasij največkrat ni bilo težav. Pogosto so soglasja namesto samega investitorja zbirali kar organi krajevnih skupnosti, na območju katerih se je infrastruktura gradila.

Zakonodaja takšnega soglasja lastnika ni predvidevala, ampak je v zvezi z lokacijskimi in gradbenimi dovoljenji izraz »soglasje« uporabljala samo za soglasja prizadetih organov in organizacij; v razmerju do lastnika nepremičnine pa je šlo, kot rečeno, za pravico graditi na tem zemljišču. Pisnih soglasij za postavitve omrežja ni mogoče šteti za pogodbo namesto razlastitve, s katero bi se sporazumno ustanovila ustrezna služnost v smislu 59. člena ZRPPN, saj je šlo le za enostransko izjavo imetnika pravic, v kateri ni omenjena ustanovitev služnosti in ne predvideno plačilo odškodnine ali drugih obveznosti nasprotne stranke. Gotovo iz podpisanih izjav izhaja volja lastnika oziroma imetnika pravice uporabe, da dovoli trajno postavitve infrastrukturnih vodov na svoji nepremičnini, vendar je takšno dovoljenje ostalo na obljigajski ravni, tj. tedaj ni bilo nadgrajeno še z ustanovitvijo stvarne pravice. Interpretacija tovrstnih soglasij v novejši sodni praksi je različna. V nekaterih primerih so sodišča pisno soglasje in-



terpretirala kot (zemljiškoknjižno nerealizirano) pogodbo o ustanovitvi služnosti,<sup>28</sup> v drugih primerih so menila, da navadno soglasje lastnika ne zadošča kot dokazilo o pravici graditi.<sup>29</sup>

Ne glede na prej opisano zakonsko ureditev so tedaj pristojni občinski upravni organi pisna soglasja šteli za zadosten dokaz o pravici investitorja, da gradi na tujem zemljišču, saj so na podlagi predloženih pisnih soglasij v praksi redno izdajali lokacijska in gradbena dovoljenja za postavitvev infrastrukturnih vodov prek tujih nepremičnin, ne da bi bila na teh nepremičninah v zemljiški knjigi v korist upravljavca vknjižena služnost. V več tovrstnih odločbah iz osemdesetih let dvajsetega stoletja, s katerimi razpolagamo, je organ izrecno navedel, da je prosilec vlogi za izdajo dovoljenja priložil soglasja lastnikov zemljišč, prek katerih naj bi potekalo omrežje.

Domnevamo lahko, da je bil razlog za takšno prakso upravnih organov tudi okoliščina, da je omrežje pogosto potekalo po zemljiščih v družbeni lastnini, na katerih je imel lastnik objekta samo pravico uporabe. Ker je bil investitor v omrežje družbena pravna oseba in je šlo tako rekoč za gradnjo družbene infrastrukture, se razmerje ni dojemalo kot poseg v zasebne premoženjskopravne interese. Ne glede na to z izdajo lokacijskega oziroma gradbenega dovoljenja investitor na podlagi samih predpisov ni pridobil nobene pravice na tujih zemljiščih (niti na zemljiščih v družbeni lastnini). Za prenos pravice uporabe ali za ustanovitev služnosti na družbeni nepremičnini je bil potreben ustrezen pisni sporazum ali akt oblastvenega organa skladno s predpisi o razlastitvi.<sup>30</sup> Zgolj dejstvo, da je investitor gradil omrežje prek tujih

<sup>28</sup> Na primer sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 4736/2008 z dne 25. 3. 2009: »Že pred sprejemom ZUreP-1, ki je eksplicitno določil pogoje in funkcijo služnosti v javno korist, je praksa sledila načelom stvarnega prava o omejitvah lastninske pravice v javno korist z ustanavljanjem služnosti, in sicer s pridobitvijo soglasij lastnikov služne nepremičnin (izvedeni način nastanka stvarnih služnosti), v primeru njihovega nasprotovanja pa z odločbo državnega organa – razlastitvijo (na izvorni način). Soglasje lastnika služne zemljišča kot izjava njegove volje, ki dovoljuje poseg v svojo nepremičnino z ravnanjem drugega subjekta oziroma s privolitvijo v opuščanje lastnih ravnanj, katerih mu kot lastniku sicer ne bi bilo treba opustiti, in sprejem tega soglasja oziroma dovoljenja služnostnega upravičenca na drugi strani, ne pomeni nič drugega kot sklenitev pogodbe o stvarni služnosti.«

<sup>29</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 23/2007 z dne 16. 9. 2010: »Ključni razlog za zavrnitev tožbe ni bil v tem, da naj bi prizadeti stranki svoje soglasje za revidentov poseg v zračni prostor njune nepremičnine izrecno odrekli, temveč v tem, da je sodišče menilo, da soglasij mejašev ni mogoče šteti za dokaz o pravici graditi po določbah 36. člena ZGO. Pravica graditi, ki je po 36. členu ZGO materialni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, je veljavno izkazana samo, če investitor predloži zemljiškoknjižni izpisek, pogodbo ali drugo listino, ki bi bila sposobna za vpis takšne pravice v zemljiško knjigo. Tega, da bi bilo soglasje oziroma privolitev prizadetih strank za investitorjev poseg v zračni prostor njune nepremičnine podano v takšni obliki, pa revident niti ne zatrjuje.«

Sodba Upravnega sodišča RS I U 68/2010 z dne 16. 5. 2011: »Prizadeta stranka je sicer dala izrecno soglasje k projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki sta ga tožeči stranki priložili svojemu zahtevku, prav tako pa je dovolila tudi postavitvev električne omarice na mejo med parc. št. 158/7 in 158/8 k.o. ... To soglasje pa po mnenju drugostopenjskega organa ne more šteti za dokazilo o pravici graditi za izvedbo elektro priključka, saj iz 56. člena ZGO-1 ne izhaja, da bi soglasja štela kot dokazila o pravici graditi.«

<sup>30</sup> Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 4003/2011 z dne 29. 8. 2012. Glej tudi sodbo in sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 77/2002 z dne 17. 10. 2002.

zemljišč na podlagi pravnomočnih lokacijskih in gradbenih dovoljenj, torej tudi v družbeno-lastninskem pravnem sistemu še ni pomenilo, da je s tem pridobil tudi ustrezno služnost ali drugo ustrezno pravico uporabe tuje nepremičnine.

Izdane upravne odločbe, ki se sklicujejo na soglasja lastnikov zemljišč oziroma imetnikov pravice uporabe na zemljiščih, prek katerih omrežje poteka, pa vendarle kažejo, da omrežje ni bilo postavljeno proti njihovi volji. Ta okoliščina je lahko relevantna pri odločanju o sedanjem lastnikovem zahtevku za odstranitev vkopanih vodov, ki naj bi posegali v njegovo lastninsko pravico.<sup>31</sup> Upravljavec omrežja je na podlagi lokacijskih, gradbenih in uporabnih dovoljenj lahko uporabljal omrežje na tujih zemljiščih v dobri veri, da ima za to ustrezne pravice (četudi ne služnosti). Soglasja lastnikov, ki so bila podlaga za izdajo omenjenih upravnih odločb, pa imajo danes lahko pravne posledice tudi na podlagi prehodne ureditve infrastrukture na tujih zemljiščih, ki jo vsebuje novejša zakonodaja s področja graditve objektov in s področja telekomunikacij.

## 4. Novejša zakonodaja, relevantna za gradnjo omrežij

Posebna pravila o gradnji javnih infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih danes vsebuje zakonodaja s področja telekomunikacij in energetike.

### 4.1. Predpisi o telekomunikacijah

Leta 1997 sprejeti Zakon o telekomunikacijah (ZTel)<sup>32</sup> je ohranil podobno rešitev kot prej veljavni ZSZve. V drugi alineji prvega odstavka 8. člena je določil, da imajo izvajalci javnih telekomunikacijskih storitev pravico skladno z nacionalnim programom v javnem interesu graditi in vzdrževati javno telekomunikacijsko omrežje na zemljiščih oziroma objektih v lasti pravnih oziroma fizičnih oseb v skladu s predpisi o razlastitvi.

<sup>31</sup> Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 472/1997 z dne 28. 10. 1998, kjer je sodišče zavrnilo negatorno tožbo z zahtevkom za odstranitev vkopanih vodovodnih cevi in vzpostavitev nepremičnine v stanje, v kakršnem je bila pred vkopom cevi: »Ob upoštevanju ugotovljenih pravnoodločilnih dejstev, da je tožnica pri izgradnji vodovoda sama sodelovala in z izgradnjo vodovoda soglašala, pa tožeča stranka dejstva, da je bilo sicer obstoječe vznemirjanje tudi neutemeljeno, ni dokazala.«

Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 505/1997 z dne 10. 2. 1999: »Nedvomno sme [lastnik] lastninsko pravico po svoji volji tudi omejiti, kar lahko stori med drugim tudi po določilu 28. člena Zakona o obligacijskih razmerjih (ZOR, Uradni list SFRJ, št. 29/78 do 57/89) tako, da izrecno izrazi svojo voljo ali pa se izjavi s svojim ravnanjem, torej s konkludentnimi dejanji, ki se lahko izrazijo s storitvijo ali z opustitvijo; kot vnaprejšnja izjava ali kot naknadna odobritev. V danem primeru je bila tožnična lastninska pravica na eni ali več parcelah z izkopom in položitvijo telefonskega kabla omejena (73. člen ZOR) in tožnica je – kot sta ugotovili nižji sodišči – s posegom soglašala.«

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 35/1997, 45/97 – Odl. US, 13/1998 – Skl. US, 59/1999 – Odl. US, 36/2000 – ZPDZC in 30/2001 – ZTel-1.

Zakon o telekomunikacijah (ZTel-1)<sup>33</sup> iz leta 2001 je prvič podrobneje uredil omejitve lastninske pravice zaradi graditve, postavitve, obratovanja in vzdrževanja javnih komunikacijskih omrežij (V. poglavje). Uvedel je pojma služnosti napeljave in pravice napeljave. *Služnost napeljave* je stvarna pravica, ki zajema upravičenja graditi oziroma postaviti sekundarno telekomunikacijsko omrežje, imeti dostop do naprav za potrebe obratovanja in vzdrževanja celotnega telekomunikacijskega omrežja ter odstranjevati veje, korenine in druge naravne ovire pri graditvi, vzdrževanju in obratovanju celotnega telekomunikacijskega omrežja. Za služnost napeljave so se smiselno uporabljala pravila o stvarnih služnostih – vendar pa se je taka služnost očitno ustanovila v korist upravljavca omrežja, in ne v korist gospodujočega zemljišča. *Pravica napeljave* je obligacijska pravica, ki obsega enaka upravičenja kot služnost napeljave. Služnost napeljave in pravica napeljave sta lahko bili ustanovljeni na podlagi pogodbe med operaterjem in lastnikom, če te ni bilo mogoče doseči, pa je ustrezno pravico na zahtevo operaterja lahko z odločbo v upravnem postopku ustanovila tedanja Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo s smiselno uporabo določb predpisov o razlastitvi.

Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom)<sup>34</sup> iz leta 2004 je v VII. poglavju obdržal podobno posebno ureditev razlastitve in omejitve lastninske ali druge stvarne pravice v primerih graditve javnih komunikacijskih omrežij kot poprej ZTel-1. Člen 77 ZEKom določa, da je služnost na podlagi tega zakona stvarna pravica, ki obsega za služnostnega upravičenca upravičenja graditve, postavitve in obratovanja elektronskega komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture, dostopa do elektronskega komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture za potrebe njihovega obratovanja in vzdrževanja ter odstranjevanja naravnih ovir pri graditvi, postavitvi, obratovanju in vzdrževanju elektronskega komunikacijskega omrežja. V primerjavi z ZTel-1 je bilo v ZEKom torej jasno zapisano, da se služnost ustanovi v korist operaterja, in ne morebiti v korist gospodujočega zemljišča, zakon pa ne napotuje več na smiselno uporabo določb o stvarni služnosti. Obligacijska pravica napeljave v zakonu ni bila več posebej urejena (kar sicer ne ovira njene ustanovitve s pogodbo). Zakon tudi ni več določal pristojnosti APEK za prisilno ustanovitev služnosti, ampak je o tem odločal splošno pristojni organ za razlastitev, torej upravna enota.

Enako ureditev razlastitve in omejitve lastninske pravice kot v ZEKom ohranja IV. poglavje novega Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1),<sup>35</sup> ki je začel veljati 15. 1. 2013. Dodana je le nova določba 17. člena, ki omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice (na primer z ustanovitvijo služnosti) tudi za elektronska komunikacijska omrežja in pripadajočo infrastrukturo za potrebe varnosti, policije, obrambe in zaščite, reševanja in pomoči.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 30/2001, 52/2002 – ZJA, 110/2002 – ZGO-1 in 43/2004 – ZEKom.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 43/2004, 86/2004 – ZVOP-1, 129/2006, 13/2007 – UPB1, 102/2007 – ZDRad, 110/2009, 33/2011, 109/2012 – ZEKom-1.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 109/2012.

## 4.2. Predpisi o energetiki

Energetski zakon (EZ)<sup>36</sup> ureja gradnjo energetske infrastrukture v VII. poglavju, ki uvodno definira, da to infrastrukturo tvorijo objekti, naprave in omrežja za proizvodnjo in prenos zemeljskega plina in električne energije ter distribucijo električne energije, zemeljskega plina, toplote in drugih energetskih plinov. Člen 59 EZ določa, da sta gradnja in prevzem objektov in zemljišč, ki so potrebni za prenos in distribucijo električne energije, zemeljskega plina, distribucijo toplote in oskrbo z drugimi energetskimi plini, v javno korist in se zanju uporabljajo določbe prvega odstavka 93. člena ZUreP-1 o razlastitvi in omejitvi lastninske pravice. Če investitorju v 30 dneh po vročitvi ponudbe za sklenitev pogodbe o pridobitvi služnosti v javno korist te pogodbe ne uspe skleniti, lahko nemudoma vloži predlog za omejitev lastninske pravice. Pogodbe o pridobitvi služnosti v javno korist se sklepajo za čas obratovanja infrastrukture in v korist vsakokratnega izvajalca dejavnosti systemskega operaterja posamezne infrastrukture. Na nepremičninah, ki so v lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, se odškodnina za služnost v javno korist ne plačuje.

Relevantna je tudi določba 59.a člena EZ, po kateri se kot dokazilo pravice graditi elektroenergetske vode z nazivno napetostjo 110 kV in več ali prenosna omrežja zemeljskega plina poleg dokazil po ZGO-1 štejejo tudi druge listine, ki jih prvi odstavek tega člena navaja taksativno in ki omogočajo upravljavcu omrežja pridobitev gradbenega dovoljenja že pred pridobitvijo pravice gradnje (na primer v primeru nedokončanih denacionalizacijskih ali zapuščinskih postopkov in še pred koncem razlastitvenega postopka). Tudi v teh primerih pa mora investitor infrastrukture z lastniki nepremičnin naknadno izvesti postopek za pridobitev služnosti v javno korist ali lastninske oziroma stavbne pravice v javno korist v skladu z EZ in s predpisi, ki urejajo razlastitev.

Člen 61 EZ pa določa, da mora za zagotovitev nemotene gradnje, obratovanja, nadzora, rekonstrukcije in vzdrževanja tudi lastnik (sosednje) nepremičnine, prek katere je potreben dostop do infrastrukture oziroma na kateri se nahaja infrastruktura, za pravično odškodnino dovoliti dostop do infrastrukture in izvajanje potrebnih del.

## 4.3. Predpisi o razlastitvi in služnost v javno korist

V zvezi z drugo javno infrastrukturo ne obstaja posebna ureditev ustanavljanja stvarnih pravic na tujih zemljiščih, zato pride v celoti v poštev uporaba splošnih predpisov o razlastitvi. Postopek razlastitve in prisilne omejitve lastninske ali druge stvarne pravice na nepremičnini je po

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 79/1999 (8/2000 – popr.), 110/2002 – ZGO-1, 50/2003 – Odl. US: U-I-250/00-14, 51/2004, 26/2005 – UPB1, 118/2006 (9/2007 – popr.), 27/2007 – UPB2, 70/2008, 22/2010, 37/2011 – Odl. US: U-I-257/09-22, 10/2012, 94/2012 – ZDoh-2L.

letu 1997 splošno urejal Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ),<sup>37</sup> ki je predvideval, da o razlastitvi odloča sodišče v nepravdnem postopku. Po letu 2002 je Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)<sup>38</sup> prenesel pristojnost za odločanje o razlastitvi nazaj na upravne organe, sodišče pa v pravdi odloča le še o višini odškodnine, če o tem upravičenec in razlaščenec ne dosežeta dogovora. Drugače kot ZSZ zdaj ZUreP-1 izrecno tudi določa, da se lastninska pravica omeji s pravico uporabe za določen čas, kakor tudi obremeni z začasno ali trajno služnostjo (v javno korist).

Novost, ki jo je uvedel ZUreP-1, je institut služnosti v javno korist, s katero se lahko omeji lastninska pravica na nepremičnini, če je to potrebno za postavitve omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture in njihovo nemoteno delovanje. Ustanovitev služnosti lahko predlaga država, občina oziroma izvajalec javne službe. Če tako določa poseben zakon (to je na primer ZEKom in pred njim ZTel-1), se lahko služnost ustanovi tudi za postavitve in nemoteno delovanje omrežij in objektov druge javne infrastrukture. V tem primeru je upravičenec investitor javne infrastrukture. Od pravih stvarnih služnostih se služnosti v javno korist razlikujejo po tem, da se ne ustanovijo v korist vsakokratnega lastnika neke druge (gospodujoče) nepremičnine (ta navadno sploh ne obstaja), temveč v korist konkretnega subjekta. Največkrat je to nosilec določene infrastrukturne dejavnosti, na primer operater telekomunikacijskega omrežja. Zato je služnosti v javno korist mogoče pravno kvalificirati kot obliko nepravni stvarnih služnosti. Služnosti iz IV. poglavja ZEKom-1 in iz VII. poglavja EZ pa torej pomenita poseben primer služnosti v javno korist, ki jo na splošno ureja ZUreP-1, podrejeno pa še pravila Stvarnopravnega zakonika (SPZ)<sup>39</sup> o nepravi stvarni služnosti.<sup>40</sup>

## 5. Urejanje položaja obstoječe gospodarske javne infrastrukture

Na podlagi 76. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS)<sup>41</sup> so z dnem uveljavitve tega zakona *ex lege* postali lastnina republike, občine oziroma Mesta Ljubljana infrastrukturni objekti, naprave oziroma omrežja ter mobilna in druga sredstva, ki so bili v skladu s predpisi namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb.<sup>42</sup> Ni pa ta zakon uredil tudi razmerja med lastniki infrastrukturnih omrežij in lastniki zemljišč, po katerih ta potekajo.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 44/1997, 67/2002 – ZV-1, 110/2002 – ZUreP-1 in 110/2002 – ZGO-1.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003 – popr., 58/2003 – ZZK-1, 33/2007 – ZPNačrt, 108/2009 – ZGO-1C in 80/2010 – ZUPUDPP.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 87/2002, 18/2007 – Skl. US: U-I-70/04-18.

<sup>40</sup> Tu je »stičišče« civilnopravne ureditve služnosti v SPZ in javnopravne ureditve služnosti v javno korist, ki so na splošno urejene v ZUreP-1. M. Tratnik, *Neprave stvarne služnosti*. Pravna praksa, št. 24/2005, priloga, str. III.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998 – ZZLPP, 127/2006 – ZJZP, 38/2010 – ZUKN, 57/2011.

<sup>42</sup> Glej M. Juhart, *Lastninjenje po zakonu o gospodarskih javnih službah*, Pravna praksa, št. 292/1993, str. 3. Prim. tudi sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 1166/2010 z dne 20. 10. 2010.

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)<sup>43</sup> iz leta 1997 in ZGO-1 sta v prehodnih določbah sicer skušala urediti položaj tistih že obstoječih objektov javne infrastrukture, ki bi morali imeti status javnega dobra, in sicer tako, da se za zadostno pravico razpolaganja z nepremičnino štejejo že pisna pogodba, izjava ali soglasje lastnikov zemljišč, da na svojem zemljišču dovolijo gradnjo (glej 51. člen ZSZ ter 212. in 213. člen ZGO-1).<sup>44</sup> Te določbe se nanašajo predvsem na ureditev statusa javnega dobra tudi na zemljišču, na katerem je postavljena tovrstna infrastruktura. Takšna rešitev pa pri infrastrukturnih omrežjih ni smiselna, saj zemljišča, prek katerih omrežja potekajo, niso nujno namenjena splošni rabi, ampak je tej lahko namenjeno le omrežje samo.

Eventualno za obrambo pred odstranitvenimi zahtevki lastnika zemljišč tako pride v poštev samo sedmi odstavek 213. člena ZGO-1, ki določa, da v primeru, kadar je bil z dnem uveljavitve tega zakona določeni objekt gospodarske javne infrastrukture, ki se po določbah tega zakona lahko šteje za grajeno javno dobro, v uporabi, zemljiškoknjižni lastnik zemljišča, na katerem je takšen objekt zgrajen, pa je posameznik ali oseba zasebnega prava, uporaba takšnega objekta ne more prenehati brez soglasja pravne ali fizične osebe, ki s pomočjo takšnega objekta opravlja gospodarsko javno službo. Lastnik zemljišča, na katerem je zgrajen tak objekt gospodarske javne infrastrukture, torej ne more prepovedati njegove nadaljnje uporabe brez soglasja izvajalca gospodarske javne službe. Pri tem pa je treba poudariti, da nimajo vsi objekti gospodarske javne infrastrukture tudi statusa grajenega javnega dobra po ZGO-1.

Glede na to, da je bilo s 76. členom ZGJS urejeno lastništvo omrežij gospodarske infrastrukture, je bil s tem pogosto vzpostavljen položaj, ko lastnik zemljišča in lastnik objekta na tem zemljišču ni ista oseba. Tak položaj je mogoče reševati z uporabo določbe 271. člena SPZ, po kateri je postala z dnem uveljavitve tega zakona (1. 1. 2003) zgradba sestavina nepremičnine, lastnik zgradbe pa pridobi na nepremičnini stavbno pravico, ki traja toliko časa, dokler stoji zgradba. Lastnik nepremičnine in imetnik stavbne pravice morata medsebojna razmerja urediti s pogodbo. Če dogovora ne dosežeta, lahko vsak od lastnikov zahteva, da vsebino sporazuma določi sodišče v nepravdnem postopku. Sodišče pri določanju vsebine upošteva okoliščine, v katerih je bila postavljena zgradba, in razmerja med lastnikoma pred uveljavitvijo tega zakona. Pri določanju nadomestil mora sodišče upoštevati določila zakona, ki urejajo razlastitev.

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 44/1997, 98/1999 – Odl. US: U-I-308/97, 1/2000 – Odl. US: U-I-39/97, 67/2002 – ZV-1, 110/2002 – ZUreP-1 (8/2003 – popr.), 110/2002 – ZGO-1.

<sup>44</sup> Med občinami sicer ni enotne prakse glede statusa grajenega javnega dobra na omrežjih gospodarske javne infrastrukture (zlasti javni vodovod in kanalizacija). Odlok o oskrbi s pitno vodo v občini Vrhnika (uradno prečiščeno besedilo 1, objavljeno v Našem časopisu št. 374 z dne 30. 8. 2010) na primer v 2. členu določa: »Javni vodovodni sistem je sistem, ki zagotavlja oskrbo s pitno vodo in je v lasti lokalne skupnosti ter ima status grajenega javnega dobra.« Glej tudi revizijsko poročilo Računskega sodišča RS Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb, št. 320-4/2010/54 z dne 17. 8. 2011.

## 6. Posebna pravila o položaju obstoječih telekomunikacijskih omrežij

### 6.1. Prehodne določbe telekomunikacijske zakonodaje

Zakonodaja s področja telekomunikacij je v prehodnih določbah uvedla posebne rešitve za ureditev položaja obstoječih telekomunikacijskih omrežij na tujih zemljiščih. ZTel-1 iz leta 2001 je v 155. členu določil, da morajo lastniki zemljišč, po katerih potekajo ali na katerih se gradijo oziroma postavljajo telekomunikacijska omrežja, dovoliti nadaljnjo uporabo svojih zemljišč za potrebe gradnje oziroma postavitve, vzdrževanja in obratovanja telekomunikacijskega omrežja, če so sami ali njihovi pravni predniki *pisno izrazili strinjanje* s takšno uporabo. Tako pridobljena pravica operaterja vsebuje enaka upravičenja kot služnost napeljave po ZTel-1. Skoraj enako rešitev je obdržal ZEKom iz leta 2004, ki je v 164. členu določal, da morajo lastniki zemljišč, po katerih potekajo ali na katerih se gradijo oziroma postavljajo elektronska komunikacijska omrežja, dovoliti nadaljnjo uporabo svojih zemljišč za potrebe gradnje oziroma postavitve, vzdrževanja in obratovanja elektronskega komunikacijskega omrežja, če so sami ali njihovi pravni predniki *pisno izrazili strinjanje* s takšno uporabo. Tako pridobljena pravica operaterja ima enako vsebino kot služnost iz 77. člena ZEKom. Povsem enako prehodno ureditev glede obstoječih omrežij na tujem zemljišču (razen posebnih pravil za javne ceste) je obdržal tudi ZEKom-1, ki je začel veljati 15. 1. 2013, in sicer v 238. členu.

Navedeni zakoni so torej skušali uskladiti pravno stanje obstoječih omrežij z ustaljeno prakso v preteklem obdobju, po kateri je navadno pisno soglasje lastnika za gradnjo omrežja pripeljalo do enakih dejanskih (ne pa tudi pravnih) posledic, kot če bi bila ustanovljena služnost, kakršno je predvidevala tedanja zakonodaja.

Zakon ne opredeljuje pravne narave pravice, ki jo upravljavec omrežja pridobi na podlagi pisnega strinjanja lastnika zemljišča. Obveznost nadaljnega dovoljevanja uporabe zemljišča za potrebe omrežja (prvi odstavek 238. člena ZEKom-1) bi lahko učinkovala samo obligacijsko, torej v razmerju med lastnikom in operaterjem. Vendar drugi odstavek istega člena določa, da pravica vsebuje vsa upravičenja, ki jih vsebuje služnost po tem zakonu, izvrševati pa jo je treba v skladu z določbami 19. člena tega zakona. Če ima pravica enako vsebino kot služnost, to pomeni, da učinkuje tudi proti tretjim osebam (*erga omnes*), kar pa je značilnost stvarnih pravic. Takšno učinkovanje je tudi skladno z namenom prehodne norme, da zagotovi nemoteno delovanje obstoječih elektronskih komunikacijskih omrežij, kar narekuje učinkovanje pravice proti vsakokratnemu lastniku zemljišča in morebitnemu tretjemu, ki bi posegal v omrežje. Nista razvidna zakonodajalčev namen ali potreba po tem, da bi zakon ustvaril novo vrsto omejenih absolutnih pravic, zato je pravico upravljavca obstoječega omrežja iz 238. člena ZEKom-1 najbrž treba kvalificirati kot služnost v javno korist, ki se od služnosti po 19. členu ZEKom-1 razlikuje samo po načinu nastanka. Služnost je namreč nastala izvenknjižno, in

sicer na podlagi pravnega posla, ki ni izpolnjeval pogojev za vpis v zemljiško knjigo, a mu je zakon naknadno pripisal tudi stvarnopravne posledice, tj. izvenknjižni nastanek služnosti.

Po navedenih prehodnih določbah se torej šteje, da je upravljavec telekomunikacijskega omrežja že z navadnim pisnim soglasjem lastnikov brez posebnih obličnosti in postopkov pridobil služnost v javno korist z vsebino, kakršno ureja današnja zakonodaja o elektronskih komunikacijah. Zakon govori samo o uporabi zemljišč, vendar to v skladu z 18. členom SPZ lahko pomeni kakršnokoli nepremičnino. Na podlagi tako pridobljene služnosti je upravljavec upravičen imeti svoje omrežje na tujih nepremičninah; lastniki nepremičnin ne morejo doseči odstranitve omrežja ali preprečevati operaterju dostopa do omrežja, kolikor je potreben za njegovo vzdrževanje. Ker za ureditev razmerij v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji na tujih nepremičninah obstaja specialna zakonska podlaga, zanje praviloma ne pride v poštev uporaba splošnejše rešitve iz drugega odstavka 271. člena SPZ, ki za primer, ko lastnik zemljišča in zgradbe na njem ni isti, predvideva ustanovitev stavbne pravice.<sup>45</sup>

Glede na to, da je 238. člen ZEKom-1 uvrščen med prehodne določbe zakona, so njegova pravila očitno namenjena samo ureditvi razmerij za nazaj, torej pred uveljavitvijo tega zakona. Služnost na podlagi te določbe je tako lahko bila pridobljena samo v zvezi s telekomunikacijskimi omrežji, ki so bila zgrajena oziroma postavljena pred uveljavitvijo tega zakona, torej pred 15. 1. 2013.<sup>46</sup> Za gradnjo omrežij po tem datumu pa naj bi se razmerje med upravljavcem omrežja in lastniki nepremičnin urejalo skladno s pravili IV. poglavja ZEKom-1.

## 6.2. Pomen pojma »pisno strinjanje«

Za nastanek služnosti v javno korist po 238. členu ZEKom-1 (in prej 155. členu ZTel-1 oziroma 164. členu ZEKom) je glavni pogoj, da je lastnik zemljišča, prek katerega poteka telekomunikacijsko omrežje, pisno izrazil strinjanje s takšno uporabo svojega zemljišča. Zakon pojma pisno strinjanje ne opredeljuje podrobneje, iz besedila in namena člena pa je mogoče razbrati naslednje pogoje:

- Pisno strinjanje je morala izraziti oseba, ki je bila tedaj lastnik prizadete nepremičnine. Če je strinjanje izrazil na primer družinski član lastnika, stanujoč na istem naslovu, ta izjava ne ustvarja služnosti. V primeru, da je bilo zemljišče tedaj v družbeni lasti, izraz lastnik zajema tudi imetnika pravice uporabe nepremičnine v družbeni lastnini (ne glede na to, ali so bili objekti na takem zemljišču zasebni ali družbeni).

<sup>45</sup> Tako sklep Vrhovnega sodišča RS Sklep II Ips 411/2008 z dne 5. 5. 2011.

<sup>46</sup> Seveda je pričakovati, da so bila omrežja že v obdobju veljavnosti ZTel-1 in ZEKom večinoma grajena v skladu z novimi postopki za omejitev lastninske pravice, zato bo pomen te določbe za novejša obdobja manjši kot v zvezi z omrežji, zgrajenimi še v sistemu družbene lastnine.



- Strinjanje mora izpolnjevati splošne pogoje za veljavno izjavo pravno poslovne volje. Izjavitelj je moral biti torej poslovno sposoben, izjava je morala biti dana resno in zavestno. Predvsem mora biti jasno, da se je izjavitelj zavedal dejanskih posledic svoje izjave, torej postavitve telekomunikacijskega omrežja. Ne zahteva pa se, da bi bila pravno poslovna volja usmerjena tudi v formalni nastanek služnosti (saj v primeru take izjave uporaba 238. člena ZEKom-1 sploh ne bi bila potrebna).
- Strinjanje mora biti podano v kakršnikoli pisni obliki. Lahko gre torej za ločeno izjavo, soglasje ali dovoljenje, na primer takšno, kakršne je PTT pridobival za potrebe pridobitve lokacijskega in gradbenega dovoljenja, včasih pa je za zbiranje takšnih soglasij lastnikov poskrbela tudi krajevna skupnost. Izjava je lahko tudi del drugega pravnega posla, na primer pogodbe. Pri tem ni nujno, da je bil tak posel sklenjen z upravljavcem omrežja oziroma njegovim pravnim prednikom, saj zakon ne postavlja takšne zahteve – pomembna je samo vsebina izjave.
- Strinjanje se mora nanašati na uporabo zemljišča za potrebe gradnje oziroma postavitve, vzdrževanja in obratovanja elektronskega komunikacijskega omrežja. Pri tem seveda ni nujno, da so v pisni izjavi uporabljeni točno ti izrazi; zadošča, da je iz celote razvidno lastnikovo soglasje, da se kabli ali drugi elementi telekomunikacijskega omrežja trajno postavijo na njegovi nepremičnini in uporabljajo za obratovanje omrežja. Redni del obratovanja omrežja pa je seveda tudi njegovo vzdrževanje.
- Strinjanje se mora nanašati na trajno uporabo zemljišča za potrebe omrežja – torej za ves čas obratovanja tega omrežja. Soglasje, ki je dano samo za določen čas ali samo za opravo določenih del, ne zadošča v smislu 238. člena ZEKom-1.
- Zakon ne določa časovnih okvirov, v katerih bi moral lastnik zemljišča izraziti svoje pisno strinjanje. To pomeni, da je lahko soglasje podano še pred gradnjo oziroma postavitvijo omrežja na tuji nepremičnini (na primer za potrebe pridobivanja upravnih dovoljenj za gradnjo); pravne učinke iz 238. člena ZEKom-1 pa ima tudi pisno soglasje, ki je bilo podano kadarkoli po izgradnji oziroma postavitvi telekomunikacijskega omrežja.

### 6.3. Upravno dovoljenje kot dokaz o pisnem strinjanju lastnika zemljišča

Opisana ureditev upravljavcem telekomunikacijskih omrežij bistveno olajša ureditev stvarnopravnega razmerja z lastniki nepremičnin, prek katerih omrežje poteka. Vendar to velja samo v primeru, kadar (še) razpolagajo s pisnimi dokumenti, v katerih so lastniki zemljišč podali svoje strinjanje z gradnjo omrežja. V praksi pa se je takšna dokumentacija v zvezi s starejšimi omrežji pogosto že izgubila, zlasti v primerih, kadar so soglasja za gradnjo omrežja zbirale tedanje krajevne skupnosti, katerih arhivi so danes nepopolni ali celo uničeni. V takšnih primerih bi bilo mogoče kot dokaz o obstoju takšnega pisnega strinjanja lastnika zemljišča uporabiti odločbo o lokacijskem ali gradbenem dovoljenju, če upravljavec omrežja z

njo razpolaga. Kot že rečeno, so se v obdobju družbenolastninskega sistema občinski upravni organi pri odločanju o izdaji lokacijskega oziroma gradbenega dovoljenja za gradnjo infrastrukturnih omrežij zadovoljili s tem, da je investitor k svoji vlogi predložil pisna soglasja lastnikov nepremičnin, da dovoljujejo gradnjo omrežja. V takem primeru je upravni organ v obrazložitvi odločbe navedel, kakšna soglasja lastnikov zemljišč je investitor predložil. Takšna odločba ima naravo uradne listine, in čeprav ugotovitev o podanem soglasju lastnikov zemljišč ni vsebovana v izreku odločbe, ima takšna listina dokazno vrednost.

ZEKom-1 ne določa dokaznega pravila, po katerem bi bilo mogoče obstoj lastnikovega pisnega strinjanja s postavitvijo omrežja dokazovati samo s predložitvijo originalnega dokumenta, ki vsebuje tako soglasje. Zato menimo, da lahko upravljavec omrežja tudi s predložitvijo takšne upravne odločbe dokazuje, da so lastniki zemljišč pisno izrazili svoje strinjanje z gradnjo omrežja v smislu 238. člena ZEKom-1. Brez ustreznega soglasja lastnikov namreč lokacijsko oziroma gradbeno dovoljenje ni moglo biti izdano. V primeru spora o obstoju služnosti lahko sedanji lastnik zemljišča seveda zatrjuje, da ustrezno soglasje v resnici ni bilo podano ali da ni bilo veljavno, vendar mora za to tudi sam predložiti ustrezne dokaze, s katerimi dokaže, da podatek, ki izvira iz upravne odločbe, ne drži (na primer vsaj dokaz o tem, da se je zoper odločbo pritožil in se v pritožbi skliceval na odsotnost svojega soglasja za gradnjo omrežja).

## 7. Ugotovitve

Ugotovimo lahko, da najbolj celovite podlage za razrešitev stvarnopravnega položaja javnih infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih vsebuje zakonodaja s področja elektronskih komunikacij, kjer je mogoče položaj razmeroma jasno urediti že na podlagi kakršnegakoli pisnega soglasja lastnika nepremičnine z gradnjo omrežja. Obstoj takega soglasja pa je včasih mogoče dokazovati tudi z gradbenimi ali lokacijskimi dovoljenji.

Pri tistih omrežjih, ki tvorijo gospodarsko javno infrastrukturo (torej so namenjena izvajanju gospodarskih javnih služb) in so na podlagi določb ZGJS (ali eventualnih drugih predpisov) *ex lege* postala last države oziroma občin, se zdi najbolj smiselna uporaba 271. člena SPZ, po kateri lastnik omrežja pridobi stavbno pravico na zemljišču, prek katerega omrežje poteka, pri čemer stavbna pravica traja toliko časa, dokler stoji omrežje.

V primerih, kadar uporaba navedenih določb ne pride v poštev, a je od izgradnje omrežja minilo že vsaj dvajset let, ne da bi v tem času lastnik nepremičnine obstoju omrežja nasprotoval, se lahko upravljavec omrežja sklicuje na priposestvanje služnosti. Kadar niti pogoji za priposestvanje niso izpolnjeni, je mogoče razmerje med upravljavcem omrežja in lastnikom zemljišča urediti le s sklenitvijo pogodbe; če sporazuma ni mogoče doseči, pa z ustanovitvijo služnosti v javno korist na podlagi razlastitvenega postopka.

Temeljna pomanjkljivost prikazanih možnosti reševanja položaja infrastrukturnih omrežij na tujih nepremičninah se kaže v tem, da ne omogočajo celovite ureditve pravnih razmerij med upravljavcem omrežja in lastniki vseh nepremičnin, po katerih to omrežje poteka. Razmerja je mogoče urejati le za vsako nepremičnino posebej oziroma točneje za vsakega lastnika nepremičnin posebej, urejanje pa se praviloma začne šele tedaj, ko pride do spora med lastnikom nepremičnine in upravljavcem omrežja glede upravičenosti uporabe nepremičnine. Zato bi bilo smiselno razmisliti o tem, da bi na zakonski ravni določili nekaj splošnih sistemskih pravil za urejanje tovrstnih položajev, na primer po zgledu 271. člena SPZ. Takšna zakonska ureditev bi povečala pravno varnost tako za lastnike zemljišč kot za upravljavce infrastrukturnih omrežij in hkrati varovala javni interes za nemoteno delovanje tovrstne javne infrastrukture.

UDK 349.214.2:351.712(497.4)  
*Pravni letopis 2013, str. 85–103*

DR. MATIJA DAMJAN

## **Pravne podlage za ureditev položaja infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih**

Omrežja javne infrastrukture v naravi potekajo po številnih zemljiščih, ki niso v lasti upravljavcev omrežij. V stvarnem pravu naj bi se takšno razmerje med lastnikom nepremičnine in uporabnikom objektov ali naprav na njej urejalo z institutom služnosti ali stavbne pravice. Gradbena zakonodaja zahteva, da investitor izkaže pravico graditi. Vendar primerjava med podatki zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture in podatki zemljiške knjige pokaže, da je obstoj ustrezne pravice za gradnjo na tujem zemljišču pri večini obstoječih omrežij prej izjema kot pravilo. Neurejen pravni položaj javne infrastrukture lahko vodi k nastanku sporov, zlasti pri vgrajenih oziroma vkopanih vodih, katerih potek navzven ni razviden. Poštenu lastnik nepremičnine in poštenu upravljavec omrežja imata oba legitimen interes za varstvo svojega položaja, prisotni pa so tudi elementi javnega interesa. Prispevek najprej išče pravne podlage za ureditev položaja infrastrukturnih omrežij na tujih zemljiščih v zakonodaji, ki je bila relevantna za gradnjo omrežij v obdobju družbene lastnine in kasneje. Nato preuči nekatere specialne določbe predpisov o gospodarskih javnih službah, telekomunikacijah in energetiki, ki so relevantne za ta položaj. Posebej obravnava tudi razlastitev in institut služnosti v javno korist.

**Ključne besede:** omrežje, javna infrastruktura, telekomunikacijska omrežja, energetska omrežja, pravica graditi, služnost, stavbna pravica, razlastitev, služnost v javno korist.

UDC 349.214.2:351.712(497.4)  
*Pravni letopis 2013, pp. 85–103*

DR. MATIJA DAMJAN

## **Legal Basis for Regulating the Position of Infrastructure Networks on Others' Property**

Public infrastructure networks in nature pass over a number of plots of land not owned by the network operators. In property law, such a relationship between the property owner and the facility operator is supposed to be regulated by establishing an easement or a superficies right. Construction law requires that the investor proves his right to build. However, the comparison between the data of public infrastructure cadastre and the land registry data shows that for most existing networks, the existence of such rights to build on others' land is an exception rather than the rule. The disordered legal situation of public infrastructure can lead to conflicts, especially in relation to ducts installed underground, the course of which is not openly visible. The property owner and the network operator who acted in good faith, both have a legitimate interest in protecting their position; elements of public interest are also present. The article first seeks the legal basis for regularising public infrastructure networks on others' land in the legislation that was relevant for the construction of networks in the (Yugoslav) social property period and later. Next, special provisions are examined that are contained for such purposes in the legislation on public utilities, telecommunications and energy sector. The instruments of expropriation and easement in the public interest are also addressed.

**Keywords:** networks, public infrastructure, telecommunication networks, energy networks, the right to build, easement, the right of superficies, expropriation, easement in the public interest.