



VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

**Evidenčna številka:** VS00050313

**Datum odločbe:** 13.10.2021

**Opravična številka II.stopnje:** UPRS (zunanji oddelek v Novi Gorici) Sodba III U 244/2018

**Senat:** Peter Golob (preds.), Brigita Domjan Pavlin (poroč.), dr. Erik Kerševan

**Področje:** RAZLASTITEV - UPRAVNI SPOR

**Institut:** razlastitev - uvedba razlastitvenega postopka - pogoji za uvedbo razlastitvenega postopka - obstoj javne koristi - zakonska domneva - pogoj nujnosti in sorazmernosti - dopuščena revizija - zavrnitev revizije

**Zveza:** ZUreP-1 člen 92, 92/2, 93, 93/1, 93/3, 100, 100/1, 102. ZUreP-2 člen 200. ZPNačrt člen 109

## Jedro

V skladu z jasno zakonsko določbo 100. člena ZUreP-1 in ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča upravni organ v primerih iz prvega odstavka 93. člena ZUreP-1 izda o začetku razlastitvenega postopka odločbo, v kateri ugotovi samo ali je (splošna) javna korist izkazana in odloči o uvedbi postopka razlastitve. Glede na določbo tretjega odstavka 93. člena ZUreP-1 velja zakonska domneva, da je javna korist za nepremičnine iz prvega odstavka tega člena izkazana, če so predvidene v državnem oziroma občinskem lokacijskem načrtu, oziroma se v skladu s 109. členom ZPNačrt šteje, da je javna korist iz tretjega odstavka 93. člena ZUreP-1 izkazana, če so v grafičnem delu državnega prostorskega načrta, občinskega prostorskega načrta ali občinskega podrobnega prostorskega načrta nepremičnine določene tako, da jih je mogoče identificirati v zemljiškem katastru. To pomeni, da v teh primerih splošne (abstraktne) javne koristi ni treba ugotavljati v posebnem ugotovitvenem postopku.

Šele v drugi fazi postopka se odloča o sami razlastitvi in v tej fazi postopka se pred odločitvijo o razlastitvi ugotavlja še konkretna javna korist. Ugotavlja se, ali so za odvzem lastninske pravice na posamezni (konkretni) nepremičnini izpolnjeni zakonski pogoji iz drugega odstavka 92. člena ZUreP-1, med drugim, ali je razlastitev te konkretne nepremičnine nujno potrebna za dosego javne koristi ter ali obstoji sorazmerje med to koristjo in posegom v zasebno lastnino.

Izpodbijane sodbe ni mogoče razlagati tako, da je bila s tem, ko je bila z izpodbijanim upravnim aktom ugotovljena javna korist za uvedbo postopka, ugotovljena tudi konkretna javna korist za razlastitev, in da je o tem odločeno že z učinkom pravnomočnosti. Zato to tudi ne pomeni, da revidentka ne more doseči presoje teh razlogov. Nasprotno bodo ti razlogi, v primeru vložitve pravnih sredstev pa tudi njihova pravilnost in zakonitost, predmet odločbe, izdane na podlagi 102. člena ZUreP-1 v naslednji fazi postopka in zato, kar je upravni organ odločil več, kot je predmet te faze postopka, kot že poudarjeno, ne more biti pokrito z učinkom pravnomočnosti.

## Izrek

I. Revizija se zavrne.

II. Tožeča stranka sama trpi svoje stroške revizijskega postopka.

III. Stranka z interesom sama trpi svoje stroške postopka.

## Obrazložitev

1. Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Novi Gorici (v nadaljevanju Upravno sodišče) je na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrnilo tožbo tožeče stranke zoper odločbo Upravne enote Nova Gorica, št. 352-5/2017/16 z dne 16. 2. 2018, s katero je bil uveden postopek razlastitve tam navedene nepremičnine v lasti tožeče stranke (I. točka izreka), bilo ugotovljeno, da je javna korist za razlastitev te nepremičnine izkazana (II. točka izreka), bilo odločeno, da se začetek razlastitvenega postopka zgoraj navedene nepremičnine zaznamuje v zemljiški knjigi (III. točka izreka) ter da do pravnomočnega končanja razlastitvenega postopka ni dopusten promet z navedeno nepremičnino ali njeno bistveno spreminjanje, razen prodaje razlastitvenemu upravičencu oziroma tretji osebi, če se razlastitveni upravičenec s tem strinja (IV. točka izreka).

2. V obrazložitvi izpodbijane sodbe je Upravno sodišče poudarilo, da je odločitev tožene stranke pravilna in zakonita ter se sklicevalo na razloge odločbe, katerim v celoti sledi. Glede zahteve za razlastitev je pojasnilo, da je popolna in da ima vse sestavine v skladu z 89. členom Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP-1), tako da se lahko obravnava – ima seznam nepremičnin, izvleček iz ustreznega prostorskega akta, ki je podlaga razlastitvi, razlastitveni elaborat z utemeljitvijo javne koristi in obrazložitvijo njene pravne podlage, roke izvajanja del, zaradi katerih je predlagana razlastitev ter ponudbo za odkup v skladu s 97. členom ZUreP-1. Poudarilo je, da je javna korist za razlastitev nepremičnin izkazana, če so predvidene v državnem oziroma občinskem lokacijskem načrtu (tretji odstavek 97. člena ZUreP-1). Ni sporno, da je nepremičnino mogoče identificirati v zemljiškem katastru, da je na njej predvidena izgradnja pokopališča, tožeča stranka pa ne zatrjuje in ne izkazuje, da ne bi bila predvidena v OPN in Odloku za razširitev obstoječega pokopališča. Po presoji Upravnega sodišča tudi ni sporno, da je zaradi zagotavljanja izvajanja gospodarske javne službe nujno potrebno zagotoviti nova grobna polja, žarne niše za pokope in ustrezen objekt.

3. Pritrjuje tudi oceni, da brez posega na parcelo, ki je predmet razlastitvenega postopka, ni mogoče zagotoviti celostne ureditve pokopališča, saj se parcela nahaja v središču površin, pomembnih za širitev pokopališča. Tako ni izkazana zgolj abstraktna javna korist, temveč tudi obstoj konkretne javne koristi, ki sta jo ugotovila tako prvostopenjski kot drugostopenjski upravni organ. Kot neutemeljen je zavrnilo ugovor tožeče stranke, da razlastitveni upravičenec razpolaga z več kot 1400 drugimi parcelami, saj tožeča stranka s tem uveljavlja drugačno prostorsko ureditev od sprejete, to je izgradnjo novega pokopališča na drugi lokaciji. Upošteva sprejete prostorske akte, ki narekujejo razširitev obstoječega pokopališča, občina kot razlastitveni upravičenec, kot je bilo ugotovljeno, ne razpolaga z drugo ustrežno nepremičnino za dosego širitve obstoječega pokopališča. Zato ni utemeljen ugovor tožeče stranke, da ni bila presojena sorazmernost ukrepa, saj je širitev pokopališča nedvomno v splošno korist in nujno potrebna, v konkretnem primeru pa odtehta poseg v lastninsko pravico tožeče stranke, upošteva tudi odmeno, ki jo bo ta prejela v razlastitvenem

postopku.

4. Vrhovno sodišče je na predlog tožeče stranke s sklepom X DoR 283/2020-3 z dne 24. 3. 2021 dopustilo revizijo glede vprašanja, ali se lahko v postopku ugotavljanja javnega interesa za razlastitev že ugotavlja tudi izpolnjevanje ostalih pogojev iz tretjega odstavka 92. člena ZUreP-1.

5. Zoper pravnomočno sodbo Upravnega sodišča je tožeča stranke (v nadaljevanju revidentka) na podlagi sklepa o dopustitvi revizije vložila revizijo zaradi zmotne uporabe materialnega prava in posledično bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu. Vrhovnemu sodišču predlaga, naj reviziji ugodi, izpodbijano sodbo spremeni tako, da tožbi ugodi oziroma podredno izpodbijano sodbo razveljavi ter zadevo vrne sodišču v ponovno odločanje, toženi stranki pa naloži v plačilo stroške postopka, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

6. Tožena stranka na revizijo ni odgovorila. Odgovor na revizijo je vložila stranka z interesom Občina ..., ki pritrjuje stališčem izpodbijane sodbe in Vrhovnemu sodišču predlaga, naj revizijo kot neutemeljeno zavrne, revidentki pa naloži v plačilo stroške postopka.

## **K I. točki izreka**

7. Revizija ni utemeljena.

8. Revizijsko sodišče v primeru dopuščene revizije preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena (drugi odstavek 371. člena Zakona o pravnem postopku, v nadaljevanju ZPP, v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1). Za presojo utemeljenosti revizije so zato relevantne dejanske ugotovitve upravnih organov in upravnega sodišča, ki so povezane s pravnim vprašanjem, glede katerega je bila revizija dopuščena in na katere je Vrhovno sodišče vezano (drugi odstavek 370. člena ZPP). Izven konkretnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena, pa revizija ni dovoljena (tretji odstavek 374. člena ZPP).

9. Kot je Vrhovno sodišče poudarilo že v sklepu o dopustitvi revizije, gre za pomembno pravno vprašanje, v kateri fazi razlastitvenega postopka se presoja izpolnjevanje posameznih pogojev. V zvezi s tem je revidentka uveljavljala tudi neenotno prakso Upravnega sodišča.

10. Razlastitev zemljišč je v času izdaje izpodbijane odločbe urejal ZUreP-1<sup>1</sup>, ki določa, da se postopek razlastitve izvede tako, da pristojni organ z odločbo, izdano na podlagi 100. člena ZUreP-1<sup>2</sup>, najprej odloči o uvedbi razlastitvenega postopka, nato pa s posebno odločbo, izdano na podlagi 102. člena ZUreP-1, odloči o razlastitvi zemljišč. Razlastitveni postopek tako poteka v dveh fazah: v prvi fazi upravni organ izda odločbo o začetku razlastitvenega postopka, v drugi fazi pa odloči o sami razlastitvi (ali sploh oziroma v kakšnem obsegu bo zahtevi za razlastitev ugodeno).

11. V obravnavani zadevi je sporna odločba o uvedbi razlastitvenega postopka, to je odločba, izdana na podlagi prvega odstavka 100. člena ZUreP-1. S to odločbo pristojni organ, kot je bilo že navedeno, ugotovi le, ali je javna korist za konkretno nepremično izkazana. To izhaja že iz navedene zakonske določbe, prav tako pa je glede tega enotna in ustaljena upravnosodna praksa Vrhovnega sodišča.<sup>3</sup>

12. V skladu z jasno zakonsko določbo 100. člena ZUreP-1 in ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča upravni organ v primerih iz prvega odstavka 93. člena ZUreP-1<sup>4</sup> izda o začetku razlastitvenega

postopka odločbo, v kateri ugotovi samo ali je (splošna) javna korist izkazana in odloči o uvedbi postopka razlastitve. Glede na določbo tretjega odstavka 93. člena ZUreP-1 velja zakonska domneva, da je javna korist za nepremičnine iz prvega odstavka tega člena izkazana, če so predvidene v državnem oziroma občinskem lokacijskem načrtu, oziroma se v skladu s 109. členom ZPNačrt šteje, da je javna korist iz tretjega odstavka 93. člena ZUreP-1 izkazana, če so v grafičnem delu državnega prostorskega načrta, občinskega prostorskega načrta ali občinskega podrobnega prostorskega načrta nepremičnine določene tako, da jih je mogoče identificirati v zemljiškem katastru. To pomeni, da v teh primerih splošne (abstraktne) javne koristi ni treba ugotavljati v posebnem ugotovitvenem postopku.<sup>5</sup>

13. Kot že navedeno, se šele v drugi fazi postopka odloča o sami razlastitvi in v tej fazi postopka se pred odločitvijo o razlastitvi ugotavlja še konkretna javna korist. Ugotavlja se, ali so za odvzem lastninske pravice na posamezni (konkretni) nepremičnini izpolnjeni zakonski pogoji iz drugega odstavka 92. člena ZUreP-1, med drugim, ali je razlastitev te konkretne nepremičnine nujno potrebna za dosego javne koristi ter ali obstoji sorazmerje med to koristjo in posegom v zasebno lastnino. Razlastitev tako ni dopustna, če država oziroma občina razpolaga z drugo ustrezno nepremičnino za dosego istega namena, na kar tudi opozarja revidentka.

14. K navedenemu Vrhovno sodišče zgolj še pripominja, da razlago, da se v prvi fazi postopka razlastitve, to je v fazi izdaje odločbe o uvedbi razlastitvenega postopka, ugotavlja le splošni (abstraktni) javni interes, potrjuje tudi v ZUreP-2 spremenjena določba, ki v 200. členu izrecno določa, da zoper sklep o uvedbi razlastitvenega postopka ni pritožbe. Tudi iz tega po presoji Vrhovnega sodišča izhaja, da se s to odločbo zgolj ugotovi obstoj širšega javnega interesa kot pogoja za uvedbo postopka razlastitve (ki se pod izrecno določenimi pogoji celo šteje za izkazanega), ne ugotavljajo pa se drugi pogoji, tudi ne konkretni javni interes, za razlastitev.

15. Glede na obrazloženo in ker je predmet obravnavanega upravnega spora le odločba o uvedbi postopka razlastitve, so bili po presoji Vrhovnega sodišča za njeno izdajo izpolnjeni vsi pogoji, kot jih zahteva zakon. Tako upravna organa kot Upravno sodišče so ugotovili (in tega revidentka ni izpodbijala), da se obravnavana nepremičnina nahaja v območju, predvidenem za širitev obstoječega pokopališča (gospodarske javne infrastrukture), kot je določeno v Občinskem prostorskem načrtu in v Ureditvenem načrtu za širitev pokopališča v ....

16. Revizijski ugovori, da bi morali biti že ob sami uvedbi postopka razlastitve izpolnjeni vsi pogoji za razlastitev oziroma bi moral upravni organ že v prvi fazi postopka preizkusiti obstoj vseh zakonskih pogojev za razlastitev, pa glede na zgoraj obrazloženo niso utemeljeni. V nadaljevanju tega upravnega postopka - v drugi fazi postopka razlastitve, preden bo upravni organ odločil o sami razlastitvi, bo moral v skladu z zakonom ugotoviti izpolnjevanje ostalih pogojev, na katere opozarja revidentka, ter za to seveda izvesti ustrezen postopek. In to ne glede na to, da se je do nekaterih že opredelil v izpodbijani odločbi o uvedbi postopka razlastitve. Ker pa izpolnjevanje teh pogojev ni predmet odločbe o uvedbi postopka razlastitve, se Vrhovno sodišče do njih ni opredeljevalo.

17. Da bi v kar največji meri zagotovilo pravilno razumevanje dosega te sodbe, Vrhovno sodišče na koncu še enkrat poudarja, da se odločitev v ničemer ne nanaša na zakonitost ali pravilnost vsebinskih razlogov za razlastitev, temveč temelji izključno na ugotovitvi, da so ti razlogi tako po nedvoumnem zakonskem besedilu, kot tudi po ustaljeni upravnosodni praksi Vrhovnega sodišča v tej fazi postopka pravno nepomembni, njihovo navajanje v upravni odločbi in izpodbijani sodbi Upravnega sodišča pa zato brezpredmetno, torej brez vpliva na pravilnost in zakonitost odločitve. Izpodbijane sodbe zato ni mogoče razlagati tako, da je bila s tem, ko je

bila z izpodbijanim upravnim aktom ugotovljena javna korist za uvedbo postopka, ugotovljena tudi konkretna javna korist za razlastitev, in da je o tem odločeno že z učinkom pravnomočnosti. Zato to tudi ne pomeni, da revidentka ne more doseči presoje teh razlogov. Nasprotno - kot prav tako izhaja iz gornje obrazložitve, bodo ti razlogi, v primeru vložitve pravnih sredstev pa tudi njihova pravilnost in zakonitost, predmet odločbe, izdane na podlagi 102. člena ZUreP-1 v naslednji fazi postopka in zato, kar je upravni organ odločil več, kot je predmet te faze postopka, kot že poudarjeno, ne more biti pokrito z učinkom pravnomočnosti.

18. Glede na navedeno je Vrhovno sodišče revizijo zavrnilo kot neutemeljeno (92. člen ZUS-1).

## **K II. in III. točki izreka**

19. Odločitev o revidentkinih stroških revizijskega postopka temelji na določbi prvega odstavka 165. člena v zvezi s prvim odstavkom 154. člena ZPP, v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1.

20. Glede na zgoraj navedene razloge za odločitev o reviziji, vsebino revizije in vsebino odgovora stranke z interesom na revizijo je Vrhovno sodišče odločilo, da stranka z interesom sama trpi svoje stroške odgovora na revizijo (prvi odstavek 155. člena ZPP).

## **Glasovanje**

21. Senat Vrhovnega sodišča je odločitev sprejel soglasno.

-----  
<sup>1</sup> ZUreP-2 (Ur. l. RS, št. 61/2017) je začel veljati 17. 11. 2017, uporabljati pa se je začel 1. junija 2018 (303. člen ZUreP-2).

<sup>2</sup> Prvi odstavek 100. člena ZUreP-1 med drugim določa: V primerih iz prvega odstavka 93. člena tega zakona upravni organ izda o začetku razlastitvenega postopka odločbo, v kateri ugotovi ali je javna korist izkazana in odloči o uvedbi postopka razlastitve.

<sup>3</sup> Odločbe Vrhovnega sodišča X Ips 37/2015 z dne 6. 4. 2016, X Ips 130/2015 z dne 2. 12. 2015, X Ips 70/2014 z dne 11. 11. 2015, X Ips 231/2013 z dne 30. 1. 2014 in druge.

<sup>4</sup> Prvi odstavek 93. člena ZUreP-1 določa: Ob pogojih iz 92. člena tega zakona se nepremičnina lahko razlasti za naslednje namene: 1. za gradnjo ali prevzem objektov oziroma zemljišč gospodarske javne infrastrukture;

<sup>5</sup> Glej tudi Čebulj J. v Štritof - Brus: Zakon o urejanju prostora s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 549 in nad.

**Datum zadnje spremembe: 19.11.2021**