



Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00

F: 01 428 47 33

E: [gp.mnz@gov.si](mailto:gp.mnz@gov.si)

[www.mnz.gov.si](http://www.mnz.gov.si)

Številka: 007-378/2020/42

Ljubljana, dne 21. 5. 2021

EVA 2020-1711-0048

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

[gp.gs@gov.si](mailto:gp.gs@gov.si)

**ZADEVA: Predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (EVA 2020-1711-0048) – skrajšani postopek – predlog za obravnavo**

### 1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ..... seji dne ..... pod točko ..... sprejela naslednji sklep:

»Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (EVA 2020-1711-0048) in ga predloži Državnemu zboru v obravnavo po skrajšanem postopku.«.

mag. Janja Garvas Hočevar  
V.D. GENERALNEGA SEKRETARJA

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za finance,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

### 2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje obravnava v Državnem zboru po skrajšanem postopku v skladu s prvim odstavkom 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20), saj gre za manj zahtevne dopolnitve zakona, ki se nanašajo na določitev ustrežnejše normativne podlage za ustanovitev služnosti v javno korist iz naslova postavitve tehničnih ovir na zemljiščih in s tem povezano učinkovitejšo izvedbo veljavne ureditve v praksi.

#### 3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- mag. Lado Bradač, generalni direktor, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge.

#### 3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

Pri pripravi dela ali celotnega gradiva zunanji strokovnjaki niso sodelovali.

#### 4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve,

- Franc Kangler, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve,
- dr. Božo Predalič, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve,
- mag. Lado Bradač, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge.

**5. Kratek povzetek gradiva:**

S predlogom zakona se nadgrajuje normativna podlaga za vpis služnosti v javno korist v zemljiško knjigo iz naslova postavitve tehničnih ovir tudi na nepremičninah katerih solastnica je Republika Slovenija in posledično tudi za izplačilo odškodnine upravičencu. Veljavna ureditev v Zakonu o nadzoru državne meje in Zakonu o urejanju prostora, ki se za vprašanja glede ustanovitve služnosti v javno korist uporablja subsidiarno, ne ureja situacij v zvezi z že vknjiženimi obremenitvami in prepovedmi na zemljiščih, na katerih je potrebno vknjižiti služnost v javno korist na podlagi pogodbe iz postopka sporazumevanja za ustanovitev služnosti v javno koristi. S predlaganimi dopolnitvami se zato določa normativna podlaga za vknjižbo služnosti v javno korist na podlagi sklenjene pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist zaradi postavljenih začasnih tehničnih ovir, ne glede na morebitno že vknjiženo prepoved odtujitve ali obremenitve na posameznem zemljišču.

**6. Presoja posledic za:**

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja</li> <li>– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li> <li>– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li> </ul>	DA/NE

**7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:**

/

<b>I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu</b>				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
<b>II. Finančne posledice za državni proračun</b>				
<b>II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
<b>SKUPAJ</b>				
<b>II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
<b>SKUPAJ</b>				
<b>II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:</b>				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
<b>SKUPAJ</b>				
<b>OBRAZLOŽITEV:</b>				
<b>I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu</b>				
<b>II. Finančne posledice za državni proračun</b>				
Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:				
<b>II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:</b>				

**II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:  
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna**

**7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:**

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun, niti za druga javna finančna sredstva.

**8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:**

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: <ul style="list-style-type: none"><li>- pristojnosti občin,</li><li>- delovanje občin,</li><li>- financiranje občin.</li></ul>	<b>DA/NE</b>
---	--------------

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: **DA/NE**
- Združenju občin Slovenije ZOS: **DA/NE**
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: **DA/NE**

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

**9. Predstavitev sodelovanja javnosti:**

Predlog zakona je bil objavljen na portalu E-demokracija 12. 2. 2021, istega dne je bil posredovan v strokovno usklajevanje Združenju občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije in Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije. Predlog zakona je bil 3. 2. 2021 posredovan tudi Sindikatu policistov Slovenije in Policijskemu sindikatu Slovenije.

Mnenja, predloge in pripombe sta podala Varuh človekovih pravic Republike Slovenije in Sindikat policistov Slovenije.

Pripombe strokovne javnosti in opredelitev predlagatelja so podrobneje prikazani v 7. točki uvodne obrazložitve predloga zakona.

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	<b>DA/NE</b>
---	--------------

<b>10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:</b>	<b>DA/NE</b>
---	--------------

<b>11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:</b>	<b>DA/NE</b>
---	--------------

Aleš Hojs  
minister

Priloge:

- predlog sklepa Vlade RS,
- predlog zakona,
- priloga 2,
- MSP test.

Datum:  
Številka:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ..... seji dne ..... pod točko ..... sprejela naslednji sklep:

»Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (EVA 2020-1711-0048) in ga predloži Državnemu zboru v obravnavo po skrajšanem postopku.«.

mag. Janja Garvas Hočevar  
V.D. GENERALNEGA SEKRETARJA

Prejmejo:

- Državni zbor,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za finance,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

**PREDLOG ZAKONA  
O DOPOLNITVAH ZAKONA O NADZORU DRŽAVNE MEJE**

**I. UVOD**

**1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Zakon o nadzoru državne meje velja od leta 2007 (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17, 47/19 in 139/20; v nadaljnjem besedilu: ZNDM-2), njegove določbe pa so bile oblikovane zaradi dokončne uskladitve pravnega reda Republike Slovenije s pravnim redom Evropske unije na področju nadzora meje. Zakon je določil organe, pristojne za izvajanje Zakonika o schengenskih mejah, in uzakonil rešitve za izvajanje nadzora prihodnjih notranjih meja oziroma način izvajanja mejne kontrole na notranjih mejah Evropske unije v tako imenovanem prehodnem obdobju, to je od trenutka pridružitve Republike Slovenije Evropski uniji do popolne pridružitve schengenskemu prostoru.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2A (Uradni list RS, št. 77/09) je na novo določil zakonsko podlago za izvajanje izravnalnih ukrepov v Republiki Sloveniji. Standardi za izvajanje izravnalnih ukrepov so se izenačili s standardi, uveljavljenimi v novi policijski zakonodaji oziroma zakonu, ki določa naloge in pooblastila policije.

Migracijska kriza v drugi polovici leta 2015 je zahtevala učinkovito odzivanje policije na vse varnostne grožnje. Po postavitvi ograje na madžarski meji se je migracijski tok preusmeril skozi našo državo. Grčija in Turčija nista vzpostavili ustreznega nadzora nad nezakonitim prehajanjem meja, zato so morale druge države članice Evropske unije (Hrvaška, Slovenija in Avstrija) vzpostaviti učinkovite ukrepe za obvladovanje nadzorovanega prehajanja schengenske meje.

Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2B (Uradni list RS, št. 5/17) je določil, da policija sme postaviti, namestiti in uporabljati tehnična ali druga sredstva za opravljanje nadzora državne meje ali preprečevanje nedovoljenega prehajanja državne meje. Za uspešno izvedbo teh nalog in nalog, predpisanih s pravnim redom Evropske unije, policisti lahko uporabljajo zemljišča in vodne površine ne glede na lastništvo, lastniki pa morajo policiji omogočiti prost dostop in gibanje za nemoteno opravljanje nalog nadzora državne meje. V skladu s tem so bili sprejeti nekateri ukrepi, med njimi tudi postavitve začasnih tehničnih ovir in določena nadomestila ali omejitve lastninske pravice s služnostjo v javno korist. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2C (Uradni list RS, št. 68/17) je bil podaljšan rok za uveljavljanje nadomestila zaradi otežene redne rabe zemljišča, ki nastane pri izvajanju nalog nadzora državne meje in preprečevanja nedovoljenega prehajanja državne meje.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2D (Uradni list RS, št. 47/19) je poenostavil vodenje postopkov ustanovitve služnosti v javno korist in določitve višine odškodnine ter natančneje določil obdobje odmere odškodnine iz naslova služnosti.

Z Zakonom o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2E (Uradni list RS, št. 139/20) se je prepovedalo vsakršno ravnanje posameznika ali skupine, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, ali spodbujanje tovrstnih dejanj.

S postavitvijo, namestitvijo, uporabo tehničnih ovir in z ustanovitvijo služnosti v javno korist se lastninska pravica na teh zemljiščih omejuje oziroma se posega v ustavno varovano lastninsko pravico, zato ZNDM-2 določa, da se lastnikom zemljišč, na katerih je bila postavljena tehnična ovira, izplača nadomestilo (za primere otežene redne rabe zemljišč, ki traja do 24 mesecev) oziroma odškodnina v primeru obremenitve nepremičnine s služnostjo v javno korist. Pogoj za izplačilo odškodnine na podlagi pogodbe (iz postopka sporazumevanja) med služnostnim upravičencem in lastnikom nepremičnine je vpis služnosti v zemljiško knjigo, pri čemer je vpis v zemljiško knjigo konstitutivnega pomena za nastanek služnosti. Ker je služnostna pravica enovita pravica, ki je lahko vknjižena le na celotnem lastninskem deležu nepremičnine, in služnosti v svojo korist ni mogoče vknjižiti na lastni nepremičnini, v praksi prihaja do položajev, da služnosti v javno korist ni mogoče vpisati na nepremičninah, katerih solastnica je Republika Slovenija. Navedeno pomeni, da v teh primerih služnosti v javno korist ni mogoče ustanoviti, posledično pa solastnikom zemljišč, na katerih je bila postavljena tehnična ovira, po veljavni ureditvi tudi ni mogoče izplačati odškodnine.

ZNDM-2 in Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17; v nadaljnjem besedilu; ZUreP-2), ki se za vprašanja glede ustanovitve služnosti v javno korist uporablja subsidiarno, tudi ne urejata položajev v zvezi z že vknjiženimi obremenitvami in prepovedmi na zemljiščih, na katerih je treba vknjižiti služnost v javno korist na podlagi pogodbe (iz postopka sporazumevanja) za ustanovitev služnosti v javno korist. Rezultat postopka s pogajanjem je sklenjena pogodba, njen vpis pa so sodišča zavrnila zaradi predhodno vknjižene prepovedi obremenitve nepremičnine v korist fizičnih oseb (največkrat izročiteljev nepremičnin) ali zaradi vknjižene prepovedi obremenitve zaradi črne gradnje na predmetnem zemljišču. Navedeno pomeni, da bi se moral kljub uspešnemu postopku s pogajanjem postopek ustanovitve služnosti v javno korist nadaljevati pred pristojno upravno enoto, kar pa je v nasprotju s cilji veljavne ureditve, ki se nanašajo na učinkovito vodenje postopka ustanovitve služnosti v javno korist.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1 Cilji**

Cilj predloga zakona je zagotoviti učinkovitejše vodenje postopkov sporazumevanja za ustanovitev služnosti v javno korist in sklepanja pogodb o ustanovitvi služnosti v javno korist.

### **2.2 Načela**

Predlog zakona ne odstopa od načel, ki so bila upoštevana že ob pripravi veljavnega zakona. Upoštevana so zlasti načela ustavnosti, zakonitosti, enakosti in sorazmernosti.

### **2.3 Poglavitne rešitve**

#### **a) Predstavitev predlaganih rešitev:**

Pogoj za izplačilo pogodbeno dogovorjene odškodnine je vpis služnosti v zemljiško knjigo na podlagi sklenjene pogodbe iz postopka sporazumevanja, ki pa je ni mogoče vpisati na nepremičninah, katerih solastnica je Republika Slovenija. S predlagano spremembo bo omogočen vpis služnosti v zemljiško knjigo tudi na nepremičninah, katerih solastnica je Republika Slovenija, in posledično tudi izplačilo odškodnine upravičencu.

ZNDM-2 in ZUreP-2, ki se za vprašanja glede ustanovitve služnosti v javno korist uporablja subsidiarno, ne urejata položajev v zvezi z že vknjiženimi obremenitvami in prepovedmi na zemljiščih, na katerih je treba vknjižiti služnost v javno korist na podlagi pogodbe iz predhodnega postopka sporazumevanja za ustanovitev služnosti v javno korist. S predlaganimi dopolnitvami se bo služnost v

javno korist lahko vknjižila na podlagi sklenjene pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist zaradi postavljenih začasnih tehničnih ovir ne glede na že vknjiženo prepoved odtujitve ali obremenitve na posameznem zemljišču.

#### **b) Normativna usklajenost predloga zakona:**

Predlog zakona je usklajen z veljavnim pravnim redom, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

#### **c) Usklajenost predloga zakona:**

Usklajenost predloga zakona (pripombe strokovne javnosti in opredelitve predlagatelja) je podrobneje prikazana v 7. točki uvodne obrazložitve predloga zakona.

### **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun niti za druga javna finančna sredstva.

### **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Predlog zakona ne predvideva porabe dodatnih proračunskih sredstev za izvajanje zakona.

### **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

#### **5.1 Prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije**

Vsebina predlaganega zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije. Primerljiva vsebina tega predloga zakona je predstavljena po posameznih državah.

#### **5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije**

##### **5.2.1 Avstrija**

Avstrija zaradi postavitve začasnih tehničnih ovir na državni meji ni spreminjala svoje zakonodaje. Postavitev začasnih tehničnih ovir je odvisna od soglasja lastnikov zemljišč. Če je soglasje dano, država s temi lastniki sklene pogodbe in lastniki na podlagi ocene izvedenca dobijo odškodnino. Če ni soglasja lastnika zemljišča, se tehnične ovire ne postavijo, nadzor državne meje pa se zagotovi drugače.

##### **5.2.2 Bolgarija**

Bolgarija zaradi postavljanja začasnih tehničnih ovir na državni meji s Turčijo ni spreminjala svoje zakonodaje. Vlada je s sklepom uredila postopke javnih naročil in gradnje teh ovir, ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, pa skrbi za tehnični vidik gradnje tehničnih ovir (obseg, območje postavitve, skladnost z zakonodajo na zaščiteneh območjih itd.). Za izvajanje del in vzdrževanje začasnih tehničnih ovir so pristojne lokalne skupnosti.



### **5.2.3 Grčija**

Grčija za postavitve tehničnih ovir na državni meji s Turčijo ni sprejela posebne zakonodaje. Ograja je postavljena na zahodnem delu reke Evros, ki je bil do leta 2010 vojaško območje.

### **5.2.4 Madžarska**

Madžarska je postavitve tehničnih ovir na državni meji uredila s spremembo zakonodaje. Določeno je, da se ozemlje ob državni meji v oddaljenosti deset metrov od meje lahko uporablja za namen državne varnosti in nadzora meje (na tem območju je dovoljena gradnja stavb oziroma to, da jih upravljajo državni organi). Lastniki morajo dati zemljišča na razpolago in v upravljanje državi. Ta lahko posest na tem območju izvaja nedoločen čas in za namene, ki jih določa zakon. Lastnik zemljišča je upravičen do odškodnine, za uporabo zemljišča, ki ga uporablja država, pa mora biti sklenjen pisni dogovor. Ko država preneha uporabljati zemljišče, ga je treba vrniti v prvotno stanje.

### **5.2.5 Španija**

Španija nima posebne pravne ureditve za postavljanje začasnih tehničnih ovir oziroma ograj na državni meji. Odločitev o najustreznejšem načinu varovanja določenega dela državne meje sprejme ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. To ministrstvo izvede tudi ustrezne ukrepe.

## **6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA**

### **6.1 Presoja administrativnih posledic:**

#### **a) V postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:**

Določbe predloga zakona občutno vplivajo na učinkovitejše delo strokovnih služb ministrstva pri sklepanju pogodb o ustanovitvi služnosti v javno korist in razbremenjujejo upravne enote s postopki, glede vsebine katerih je že predhodno doseženo soglasje.

#### **b) Pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

### **6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki.

### **6.3 Presoja posledic za gospodarstvo:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic za gospodarstvo.

### **6.4 Presoja posledic za socialno področje:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic za socialno področje.

### **6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

## **6.6 Presoja posledic za druga področja:**

Določbe predloga zakona ne prinašajo posledic za druga področja.

## **6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:**

### **a) Predstavitev sprejetega zakona:**

Zakon bo predstavljen zainteresirani javnosti in organizacijskim enotam ministrstva, pristojnega za notranje zadeve.

### **b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:**

Izvajanje tega zakona bo spremljalo ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Metodologija za spremljanje doseganja ciljev ni predvidena.

## **6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:**

Drugih posebnih pomembnih okoliščin v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ni.

## **7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:**

Predlog zakona je bil objavljen na portalu E-demokracija 12. 2. 2021, istega dne je bil poslan v strokovno usklajevanje Združenju občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije in Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije. Predlog zakona je bil 3. 2. 2021 poslan Sindikatu policistov Slovenije in Policijskemu sindikatu Slovenije.

Mnenja, predloge in pripombe sta podala Varuh človekovih pravic Republike Slovenije in Sindikat policistov Slovenije.

*Sindikat policistov Slovenije je na načelni ravni izrazil pomisleke glede predlaganih sprememb, ki posegajo oziroma širijo določbe Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20; v nadaljnjem besedilu: SPZ), kjer so primarno urejena služnostna razmerja in javno dobro, ter posegajo v pravice posameznikov, ki izhajajo iz 33. člena Ustave RS. Predlagane dopolnitve zakona so, upoštevaje 67. člen Ustave RS (omejitev lastninske pravice z vidika njene socialne funkcije) in 69. člen Ustave RS (ob predpostavki obstoja javne koristi in izplačila odškodnine, na zakonski ravni dopuščena omejitev lastninske pravice), nadgradnja veljavnega normativnega okvira, saj njegovo izvajanje v praksi ni v celoti omogočilo učinkovitega vodenja postopkov po določbah ZNDM-2 v delu, ki se nanaša na ustanovitev služnosti v javno korist in izplačila odškodnine iz naslova postavitve tehničnih ovir na nepremičninah.*

*Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je v zvezi s predlagano dopolnitvijo 8.c člena ZNDM-2 zastavil vprašanje o potrebi po ustanovitvi služnosti, saj služnostni upravičenec nepremičnino lahko uporablja v okviru izvrševanja svoje solastninske pravice, to je v skladu z dogovorom z drugim solastnikom o načinu uporabe nepremičnine. V nadaljevanju opozarja na nejasnost predlaganega zakonskega besedila, iz katerega ni jasno razvidno medsebojno razmerje med služnostnim upravičencem in služnostnim zavezancem. Ker je namen veljavne in tudi predlagane ureditve zagotoviti učinkovito vodenje postopkov o ustanovitvi služnosti v javno korist, bi kateri koli drugi postopki (npr. parcelacije, razdružitve ali skupno upravljanje stvari) trajali nesorazmerno dlje oziroma jih zaradi števila solastnikov ne bi bilo mogoče izvesti. Ti postopki bi pomenili tudi dodatne nesorazmerne stroške za državo. Upoštevati je treba tudi, da so upravljavci zemljišč, ki so v solasti, različna ministrstva, največkrat Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, da solastniški*

delež države ni vedno dovolj velik, da bi pokril površino, ki jo zaseda ograja, da se vsi lastniki lahko ne bi strinjali z načinom delitve nepremičnine in, ne nazadnje, da je služnost začasna (trenutno je javni interes ugotovljen do 31. 7. 2028). V preostalem delu je predlagatelj pripombo upošteval in besedilo 1. člena predloga zakona preoblikoval (primerljivo ureditvi užitka na delu premičnine kot vrsti osebne služnosti v 232. členu SPZ).

*Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je v zvezi s predlagano dopolnitvijo 8.d člena ZNDM-2 sporočil tudi, da nima posebnih pripomb z izjemo nomotehnične ustreznosti predlaganega besedila. Predlagatelj je besedilo preoblikoval.*

Predlog zakona je bil v ponovno strokovno usklajevanje posredovan Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije 25. 3. 2021, pri čemer predlagatelj dodatnih odzivov ni prejel.

#### **8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:**

Pri pripravi predloga zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki.

#### **9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES:**

- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve,
- Franc Kangler, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve,
- dr. Božo Predalič, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve,
- mag. Lado Bradač, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge.

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **1. člen**

V Zakonu o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17, 47/19 in 139/20) se v 8.c členu za prvim odstavkom doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) Služnost v javno korist iz prejšnjega odstavka se lahko ustanovi tudi na nepremičnini, katere solastnik je služnostni upravičenec. V tem primeru se v razmerju med služnostnim upravičencem in ostalimi solastniki šteje, kot da bi bil s služnostjo v javno korist obremenjen solastninski delež služnostnih zavezancev, ki ustreza obsegu uporabe nepremičnine v korist služnostnega upravičenca. V razmerju do tretjih se šteje, da je nepremičnina obremenjena kot celota. Služnost v javno korist se v zemljiški knjigi vpiše na nepremičnini kot celoti v korist služnostnega upravičenca.«.

Dosedanji drugi, tretji in četrti odstavek postanejo tretji, četrti in peti odstavek.

### **2. člen**

V 8.d členu se za drugim odstavkom doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Sklenjena pogodba o ustanovitvi služnosti v javno korist je podlaga za njeno vknjižbo v zemljiško knjigo ne glede na vknjižene prepovedi odtujitve in obremenitve na zemljišču, na katerem se ustanovi služnost v javno korist.«.

## **KONČNA DOLOČBA**

### **3. člen (začetek veljavnosti)**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

### III. OBRAZLOŽITEV

#### K 1. členu:

S postavitvijo, namestitvijo, uporabo tehničnih ovir in z ustanovitvijo služnosti v javno korist se lastninska pravica na teh zemljiščih omejuje oziroma se posega v ustavno varovano lastninsko pravico, zato veljavna ureditev v 8.f členu ZNDM-2 določa, da se lastnikom zemljišč, na katerih je bila postavljena tehnična ovira, izplača odškodnina.

ZNDM-2 v drugem odstavku 8.c člena določa, da se za vprašanja glede ustanovitve služnosti v javno korist, ki niso posebej urejena v ZNDM-2, uporabljajo določbe ZUreP-2, če navedeni zakon ne ureja teh vprašanj, pa se uporabljajo določbe SPZ in Zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 58/03, 37/08 – ZST-1, 45/08, 28/09, 25/11, 14/15 – ZUUJFO, 69/17, 11/18 – ZIZ-L in 16/19 – ZNP-1; v nadaljnjem besedilu: ZZK-1).

Služnostna pravica je enovita pravica, ki je lahko vknjižena le na celotnem lastninskem deležu nepremičnine, služnost pa je tudi pravica na tuji stvari, tako da na lastni stvari (nepremičnini) ni mogoča (210. člen SPZ). To pomeni, da služnosti ni mogoče ustanoviti, če je služnostni upravičenec istočasno tudi lastnik oziroma solastnik nepremičnine, na kateri se služnost ustanavlja. To glede na veljavno ureditev velja tako v primeru služnosti v javno korist (po naravi stvari gre za nepravo stvarno služnost), ustanovljene na podlagi pravnomočne upravne odločbe, kjer je vpis služnosti v zemljiško knjigo deklaratornega pomena, kot tudi v primeru služnosti, ustanovljene na podlagi pogodbe, kjer je vpis služnosti v zemljiško knjigo konstitutivnega pomena. Upošteva se navedeno se v praksi pojavljajo položaji, da služnosti v javno korist ni mogoče vpisati na nepremičninah, katerih solastnica je Republika Slovenija. V teh primerih solastnikom zemljišč, na katerih je bila postavljena tehnična ovira, s katerimi je bila sklenjena pogodba o ustanovitvi služnosti v javno korist oziroma jim je bila izdana odločba upravnega organa, po veljavni ureditvi ni mogoče izplačati odškodnine, saj vknjižbe služnosti ni mogoče izvesti v zemljiški knjigi.

S predlagano dopolnitvijo 8.c člena zakona se določa podlaga za vpis služnosti v zemljiško knjigo tudi na nepremičninah, katerih solastnica je Republika Slovenija, in posledično tudi izplačilo odškodnine upravičencu. Ker ustanovitev služnosti v javno korist narekuje javni interes (učinkovit nadzor državne meje in preprečevanje nezakonitih migracij), predlagana rešitev (enako tudi s predlagano dopolnitvijo 8.d člena) uresničuje cilj drugačnega urejanja posameznih vprašanj (javne) služnosti, kot sicer izhajajo iz SPZ oziroma ZZK-1, pri čemer na potrebo po drugačnem oziroma specialnem urejanju odkazuje že veljavna normativna ureditev, saj vprašanja, ki se nanašajo na služnost v javno korist, urejajo določbe ZUreP-2, še bolj specialno, če se nanašajo na tehnične ovire ob mejni črti, pa ZNDM-2. Služnost v javno korist, ustanovljena po določbah ZUreP-2, je namreč namenjena predvsem urejanju javne gospodarske infrastrukture, služnost, ustanovljena po določbah ZNDM-2, pa urejanju razmerij iz naslova postavitve tehničnih ovir zaradi učinkovitega varovanja državne meje.

Glede na navedeno predlagatelj ocenjuje, da ni mogoče ustrezno in učinkovito na drugačen način reševati nastale problematike ob istočasni zagotovitvi izplačila odškodnin solastnikom nepremičnin, kadar je eden od solastnikov Republika Slovenija. Kateri koli drugi postopki (npr. parcelacije, združitve ali skupno upravljanje s stvarjo) bi trajali nesorazmerno dlje oziroma jih zaradi števila solastnikov (v večini primerov več deset lastnikov) ne bi bilo mogoče izvesti. Hkrati bi ti postopki za državo pomenili dodatne nesorazmerne stroške. Dodatno je treba upoštevati tudi, da so upravljavci zemljišč, ki so v solasti, različna ministrstva, največkrat Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, da solastniški delež države ni vedno dovolj velik, da bi pokrila površino, ki jo zaseda ograja, da se vsi lastniki lahko ne bi strinjali z načinom delitve nepremičnine in, ne nazadnje, z vidika trajanja navedenih postopkov, da je služnost začasna (trenutno je na podlagi Sklepa o ugotovitvi javne koristi za ustanovitev služnosti zaradi opravljanja nalog nadzora državne meje (Uradni list RS, št. 24/19, 45/19 in 13/21) javni interes ugotovljen do 31. 7. 2028).

S predlaganim novim drugim odstavkom (primerljivo ureditvi užitka na delu premičnine kot vrsti osebne služnosti v 232. členu SPZ) se določa razmerje med služnostnim upravičencem in drugimi solastniki, in sicer se šteje, da je s služnostjo v javno korist obremenjen solastninski delež služnostnih zavezancev, ki ustreza obsegu uporabe nepremičnine v korist služnostnega upravičenca (Republike Slovenije), in tudi razmerje do tretjih z vidika načela zaupanja v zemljiško knjigo. V izogib morebitnim zavrnitvam vpisa takšne služnosti v zemljiško knjigo, se posebej določa, da se služnost v javno korist v zemljiški knjigi vpiše na nepremičnini kot celoti v korist služnostnega upravičenca.

#### **K 2. členu:**

ZNDM-2 in ZUreP-2 ne vsebujeta določb v zvezi z že vknjiženimi obremenitvami in prepovedmi na zemljiščih, na katerih je treba vknjižiti služnost v javno korist na podlagi pogodbe iz predhodnega postopka sporazumevanja za ustanovitev služnosti v javno korist. Rezultat postopka s pogajanjem je sklenjena pogodba, njena vknjižba v zemljiško knjigo pa je bila upoštevana določbo 47. člena ZZK-1 na pristojnem sodišču zavrnjena zaradi predhodno vknjižene prepovedi obremenitve nepremičnine v korist fizičnih oseb (največkrat izročiteljev nepremičnin) ali zaradi vknjižene prepovedi obremenitve zaradi črne gradnje na predmetnem zemljišču.<sup>1</sup>

Navedeno pomeni, da bi morali kljub uspešnemu postopku s pogajanjem postopek ustanovitve služnosti v javno korist nadaljevati pred pristojno upravno enoto, kar je v nasprotju s cilji veljavne ureditve, ki se nanašajo na učinkovito vodenje postopka ustanovitve služnosti v javno korist. S predlagano dopolnitvijo (vknjižba javne koristi ne glede na že vknjižene prepovedi odtujitve ali obremenitve na posameznem zemljišču) se tako odpravljajo dodatna obremenitev upravnih enot s postopki, glede vsebine katerih je že predhodno doseženo soglasje, in administrativne ovire.

#### **K 3. členu:**

Za uveljavitev zakona je predlagan splošni 15-dnevni rok po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

---

<sup>1</sup> Sklep Višjega sodišča v Kopru (pristojno za odločanje o vseh pritožbah v zemljiškoknjžnih postopkih) št. CDn 157/2020, 1. 9. 2020: »/.../ Tudi po mnenju pritožbenega sodišča pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist, ki je v tem primeru podlaga za vpis, formalno ni mogoče enačiti z odločbo o omejitvi lastninske pravice, zato je vknjižena prepoved odtujitve in obremenitve ovira za predlagani vpis /.../«.

#### **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO**

##### **8.c člen (služnost v javno korist)**

(1) Če je za opravljanje nalog v skladu z 8. členom tega zakona, ki se izvajajo ob državni meji, potrebna trajnejša in nepretrgana uporaba zemljišč, ki otežuje redno rabo zemljišč in že traja dlje kot 24 mesecev, se lastninska pravica na teh zemljiščih začasno obremeni s služnostjo v javno korist.

(2) Za vprašanja glede ustanovitve služnosti v javno korist, ki niso posebej urejena s tem zakonom, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja razlastitev in omejitev lastninske pravice v javno korist.

(3) Javno korist za ustanovitev služnosti in obdobje obremenitve s služnostjo v javno korist ugotovi Vlada Republike Slovenije s sklepom, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Do pravnomočnosti odločitve o služnosti v javno korist lahko policija na zemljiščih, določenih v sklepu iz prejšnjega stavka, še naprej opravlja naloge iz 8. člena tega zakona, za katere je potrebna trajnejša in nepretrgana uporaba zemljišč, ki otežuje redno rabo zemljišč.

(4) Ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, v šestih mesecih po sprejetju sklepa iz prejšnjega odstavka začne postopek za ustanovitev služnosti v javno korist.

##### **8.d člen (postopek sporazumevanja za ustanovitev služnosti v javno korist)**

(1) Upravičenec do služnosti v javno korist poda lastnikom zemljišč iz 8.c člena tega zakona ponudbo za sklenitev pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist proti plačilu odškodnine. Odškodnina se v ponudbi oblikuje v skladu z metodologijo iz šestega odstavka 8.b člena tega zakona.

(2) Če se lastnik zemljišča strinja s ponudbo iz prejšnjega odstavka in o tem pisno obvesti upravičenca do služnosti v javno korist v 15 dneh od prejema ponudbe, se sklene pogodba o ustanovitvi služnosti, pri čemer stroške v zvezi s to pogodbo krije upravičenec do služnosti v javno korist.

## **V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU**

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se Predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje obravnava v Državnem zboru po skrajšanem postopku skladno s prvim odstavkom 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20), saj gre za manj zahtevne dopolnitve zakona, ki se nanašajo na določitev ustrežnejše normativne podlage za ustanovitev služnosti v javno korist iz naslova postavitve tehničnih ovir na zemljiščih ter s tem povezano učinkovitejšo izvedbo veljavne ureditve v praksi.