

JAVNE POVRŠINE V MESTIH

Analiza pravnega položaja javnih in skupnih površin

mag. Senka Š. Vrbica

April 2016

Kazalo

Uvod.....	3
1. Pravni okvir javnih površin	3
1.1. Opredelitev pojma	3
1.2. Pridobitev statusa grajenega javnega dobra.....	4
1.3. Vpis v zemljiško knjigo	5
1.4. Posebna pravica uporabe.....	6
2. Lastništvo in upravljanje.....	6
2.1. Ureditev lastništva	6
2.1.1. Ustava RS	6
2.1.2. Stvarnopravni zakonik.....	7
2.1.3. Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti	7
2.1.4. Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in določanju pripadajočega zemljišča k stavbi.....	8
2.2. Upravljanje javnega dobra	9
3. Problemi javnih površin	9
3.1. Ocena stanja.....	9
3.2. Evidence in lastništvo	10
3.2.1. Parcelacija in zemljiška knjiga	10
3.2.2. Problematika neizvajanja Zakona o lastninjenju družbenega premoženja	11
3.2.3. Problem nevračanja zemljišč po izgradnji in stečaji	12
3.2.4. Problem določanja funkcionalnega zemljišča (ZVEtL).....	12
3.3. Razglašanje javnega dobra	12
3.4. Neobstoj sankcij in zahtevkov	13
4. Predlogi	14
5. Viri.....	16

Uvod

1. Pravni okvir javnih površin

1.1. Opredelitev pojma

Javno dobro so dobrine, ki so namenjene splošni in enakopravni rabi vsakogar. Splošna raba se lahko izvršuje le v skladu z namenom posamezne stvari oziroma dobrine ali pa na običajno in družbeno priznan način. Bistveno pri tem je, da gre za rabo, ki najmanj obremenjuje substanco stvari in zagotavlja njeno dostopnost vsem subjektom, ki imajo za to interes.³

Čeprav je javno dobro ustavno varovana kategorija, saj **70. člen Ustave RS** določa, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon, ustava samega pojma ne opredeljuje. To določa še 19. člen **Stvarnopravnega zakonika**⁴, ki pravi, da »**je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo** (splošna raba), zakon pa določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo.« Navedeno pomeni, da različni zakoni določajo, kaj je javno dobro, prav tako pa tudi pogoje uporabe. Javno dobro delimo na:

- **naravno javno dobro**, ki ga določa Zakon o varstvu okolja⁵ (2. člen točka 1.4.1.) kot del okolja, na katerem je z zakonom vzpostavljen status javnega dobra;
- **grajeno javno dobro**, ki ga določa Zakon o graditvi objektov⁶ (ZGO-1) in so tista zemljišča, namenjena takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe **določa zakon oziroma prepis**, izdan na podlagi zakona in na njih zgrajeni objekti, če so namenjeni splošni rabi. Grajeno dobro je lahko:
 - o **državnega pomena**, to je grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture državnega pomena in javna površina na njih;
 - o **lokalnega pomena**, to je grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena in javna površina na njih, kakor tudi objekti ali deli objektov, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so cesta, ulica, trg, pasaža in druga javna prometna površina lokalnega pomena, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, športna oziroma rekreacijska površina in podobno;

ZGO-1 nadalje definira **objekte v javni rabi**, ki so objekti, katerih raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem in se glede na način rabe deli na javne površine in nestanovanjske stavbe, namenjene javni rabi (2. člen točka 1.5.). **Javna površina** pa je površina, katere raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so javna cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina (2. člen točka 1.5.1.). **Grajeno javno dobro** lokalnega pomena je grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena in javna površina na njih, kakor tudi objekti ali deli objektov, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so cesta, ulica, trg, pasaža in druga javna prometna površina lokalnega pomena, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, **park, zelenica**, športna oziroma rekreacijska površina in podobno (2. člen točka 2.2.).

³ Tratnik, Matjaž in Venčur, Renato, Javno dobro, Pravna praksa, 2010, št. 38, str. 22

⁴ Uradni list RS, št. [87/02](#) in [91/13](#)

⁵ Uradni list RS, št. [41/04](#), [17/06](#) – ORZVO187, [20/06](#), [39/06](#) – UPB1, [49/06](#) – ZMetD, [66/06](#) – odl. US, [33/07](#) – ZPNačrt, , [57/08](#) – ZFO-1A, [70/08](#), [108/09](#), [108/09](#) – ZPNačrt-A, [48/12](#), [57/12](#), [92/13](#), [56/15](#), [102/15](#)

⁶ Uradni list RS, št. [110/02](#), [41/04](#) – ZVO-1, [45/04](#) – ZVZP-A, [47/04](#), [62/04](#) – odl. US, [102/04](#) – UPB1, [14/05](#) – popr., [92/05](#) – ZJC-B, [93/05](#) – ZVMS, [111/05](#) – odl. US, [126/07](#), [108/09](#), , [61/10](#) – ZRud-1, , [20/11](#) – odl. US, [57/12](#), [101/13](#) – ZDavNepr, [110/13](#), [19/15](#)

Javne površine so torej grajeno javno dobro, kar potrjuje tudi Zakon o prostorskem načrtovanju⁷. Ta kot del komunalne opreme šteje objekte grajenega javnega dobra in sicer: občinske ceste, javna parkirišča in druge javne površine (71. člen). Del urbanističnega načrta, ki velja za mesta pa so tudi »javne površine in druge oblike javnega dobra« (41. člen). Definira tudi zelene javne površine in sicer so »**zelene površine naselja površine, namenjene preživljanju prostega časa**, predvsem rekreaciji in športu na prostem, parki ter druge javne zelene površine, ki **so namenjene izboljšanju kvalitete bivanja v naselju**« (2. člen 25. točka). Z razvojem naselij se ne sme slabšati kakovost življenjskega okolja in se morajo v čim večji meri ohranjati zelene površine naselja (6. člen). Podrobneje v načrtovalskem procesu obravnavata grajeno javno dobro in zelene površine tudi podzakonska predpisa Zakona o prostorskem načrtovanju: Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij⁸ in Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta⁹.

Za javne površine je tako glede lastništva in upravljanja kot širši okvir potrebno upoštevati pravni okvir, ki velja za javno dobro. Zaradi narave splošnega dobra – to je dostopnost do določenih dobrin pod enakimi pogoji za vse, je pomembno, kako je urejen njegov pravni režim, tako da bo stanje te dobrine tako, da bo služilo njenemu namenu. Za stanje dobrine skrbi lastnik ali upravljalec, ki je lahko tudi lastnik, ali pa ne, za uporabo pa uporabnik.

1.2. Pridobitev statusa grajenega javnega dobra

Nepremičnina ne postane javno dobro zgolj na podlagi javne rabe, temveč na podlagi ustreznega pravnega akta. Pridobitev statusa grajenega javnega dobra, njegove posledice in ukinitve določa ZGO-1 (21. do 23. člen) in sicer se lahko pridobi:

- status grajenega javnega dobra državnega pomena z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa Vlade RS po uradni dolžnosti izda tisto pristojno ministrstvo, v katerega delovno področje sodi takšen objekt;
- status grajenega javnega dobra lokalnega pomena z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa pristojnega občinskega organa po uradni dolžnosti izda pristojna občinska uprava.

Zahtevo za izdajo sklepa lahko poda Vladi RS pristojni resorni minister, občinskemu organu pa župan. Zahtevi mora biti priloženo tudi uporabno dovoljenje, kadar je to predpisano in ustrezen zemljiško-katastrski načrt z vrisanim objektom, izdelan v skladu z geodetskimi predpisi. **Ugotovitvena odločba** o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra, ki mora vsebovati tudi **navedbo številke parcele** oziroma parcel in katastrske občine, na katerem območju je zgrajen objekt oziroma del objekta, ki je pridobil status grajenega javnega, dobra se pošlje pristojnemu sodišču, da **po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo zaznambo javnega dobra**.

Po smiselno enakem postopku se status grajenega javnega dobra lahko tudi odvzame, status pa lahko preneha tudi, če je objekt v celoti uničen in ga ni mogoče obnoviti in je zato onemogočena njegova splošna raba ali če se zgradi drug objekt, ki pridobi status grajenega javnega dobra.

ZGO-1 je ob sprejemu v **prehodnih določbah** določil glede grajenega javnega dobra tudi pravila glede na zatečeno stanje (**211. do 214. člen**). Gre za situacije, ko to javno dobro sicer ima status glede na svoj namen, vendar pa to v zemljiški knjigi ni ustrezno vpisano. 211. člen določa, da se z dnem

⁷ Uradni list RS, št. [33/07](#), [70/08](#) – ZVO-1B, [108/09](#), [80/10](#) – ZUPUDPP, [43/11](#) – ZKZ-C, [57/12](#), [57/12](#) – ZUPUDPP-A, [109/12](#), [76/14](#) – odl. US, [14/15](#) – ZUUJFO

⁸ Uradni list RS, št. [99/07](#)

⁹ Uradni list RS, št. [99/07](#)

uveljavitve ZGO-1 (to je **1.1.2003**) šteje, da grajeno javno dobro, kot ga opredeljujejo določbe tega zakona, urejajo tiste sestavine prostorskih izvedbenih načrtov iz druge alineje 21. člena oziroma 27. do 32. člena Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor¹⁰ (ZUN) in lokacijski načrti iz 45.a do 45.i člena ZUN, ki določajo javne površine in drugi naštetih zakoni.

Po 212. členu se šteje, da ima zemljišče, na katerem je zgrajen objekt, ki se ga lahko glede na določilo 211. člena **šteje za grajeno javno dobro** državnega pomena, pridobljen status grajenega javnega dobra, če je **z dnem uveljavitve Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini** (ZLNLD) **imela na njem pravico uporabe država ali je z dnem uveljavitve ZGO-1 za takšno nepremičnino v zemljiški knjigi vpisano, da je splošno ljudsko premoženje ali družbena lastnina**. Ugotovitevno odločbo za grajeno javno dobro državnega pomena po uradni dolžnosti izda pristojno ministrstvo, za grajeno javno dobro lokalnega pomena pa pristojna občinska uprava. Postopki, ki so se začeli pred uveljavitvijo ZGO-1 se lahko končajo po dotedanjih predpisih, na zahtevo predlagatelja pa tudi po določbah ZGO-1 (214. člen).

Za vse ostalo grajeno javno dobro, ki še nima statusa, pa veljajo določila 213. člena ZGO-1, ki urejajo neurejen status grajenega javnega dobra. Zemljišča, na katerih so ob uveljavitvi tega zakona že zgrajeni objekti, ki se po določbah tega zakona lahko štejejo za grajeno javno dobro državnega ali lokalnega pomena, **v zemljiški knjigi pa še niso vpisani kot javno dobro**, se vpišejo **smiselno na enak način, kot je predviden za razglasitev javnega dobra**¹¹ (odločba pristojnega ministrstva na podlagi sklepa Vlade RS za državno javno dobro ali odločba pristojnega upravnega organa **na podlagi sklepa** pristojnega občinskega organa – obe odločbi se izdaja po uradni dolžnosti). Ministrstvo oziroma župan, ki podata pobudo vladi oziroma občinskemu organu za sprejem sklepa o javnem dobru, morata poleg ostalih običajnih prilog **izkazati tudi, da ima država oziroma občina pravico razpolagati z zemljiščem**, ki naj bi skupaj z grajenim javnim objektom na njem pridobilo status grajenega javnega dobra (izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da ima na takšni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo stvarno pravico oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča ustrezno razpolaganja s takšno nepremičnino). **Šteje se, da ima država ali lokalna skupnost na nepremičnini pravico razpolaganja:**

- če je imela z dnem uveljavitve ZLNLD na zemljiščih, na katerih je zgrajen objekt, ki naj bi pridobil status grajenega javnega dobra, pravico uporabe vpisano v zemljiško knjigo ali
- če z dnem uveljavitve ZGO-1 razpolaga s pisnimi kupoprodajnimi ali menjalnimi pogodbami, pisnimi izjavami ali soglasji lastnikov zemljišč, na katerih je zgrajen objekt, ki naj bi pridobil status grajenega javnega dobra, da na svojem zemljišču dovolijo gradnjo in podobne izjave volje, overjene pri notarju ali
- če zahtevi predloži pisne izjave lastnikov zemljišč, na katerih je zgrajen objekt, ki naj bi pridobil status grajenega javnega dobra, da se odpovedujejo lastninski pravici na njih, overjene pri notarju.

Če predlagatelj ne razpolaga z dokazilom o pravici razpolaganja ali če se ugotovi, da je lastnik ali solastnik objekta oziroma dela objekta, ki naj bi pridobil status grajenega javnega dobra, **posameznik ali oseba zasebnega prava**, lahko Vlada Republike Slovenije oziroma pristojni občinski organ izda sklep samo v primeru, da država oziroma občina takšno nepremičnino **odkupi ali pa jo pridobi v last po postopkih o razlastitvi**¹².

1.3. Vpis v zemljiško knjigo

¹⁰ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, [18/93](#), [47/93](#), [71/93](#), [29/95](#) – ZPDF, [44/97](#), [9/01](#) – ZPPreb, [23/02](#) – odl. US in [110/02](#) – ZUreP-1

¹¹ 21 – 23. člen ZGO-1

¹² Razlastitev ureja Zakon o urejanju prostora (92 - 109. člen) Uradni list RS, št. [110/02](#), [8/03 – popr.](#), [58/03](#) – ZZK-1, [33/07](#) – ZPNačrt, [108/09](#) – ZGO-1C in [80/10](#) – ZUPUDPP

V zemljiški knjigi se po Zakonu o zemljiški knjigi¹³ **vpíše zaznamba javnega dobra** (111. člen) kot pravno dejstvo, da je nepremičnina javno dobro.

Zgodovinski potek urejanja vpisov javnega dobra v zemljiško knjigo je dobro povzet v sklepu Višjega sodišča v Ljubljani¹⁴: »Zaradi posebnega pomena in zaščite javnega dobra, saj gre za pravico javnega prava, ki je predmet splošne in ne morebitne posebne lastninske pravice, so se nepremičnine, ki predstavljajo javno dobro vpisovale v posebne sezname. Zakon o zemljiški knjigi (opomba avtorice: ZZK iz leta 1995) je posebne sezname opustil, določal je, da se nepremičnine v splošni rabi vpišejo kot javno dobro (16. člen ZZK), ter da se nepremičnine, ki so vpisane v seznamih kot javno dobro, po uradni dolžnosti prenesejo v vložke glavne knjige in vknjižijo kot javno dobro (141. členom ZZK). Zaznamba javnega dobra v zemljiško knjigo ni vsebovala podatka o vrsti javnega dobra (npr. ali gre za vodno dobro ali javno cesto, kar sedaj določa drugi odstavek 111. člen ZZK-1 (opomba avtorice: iz leta 2003), zato so nekatere nepremičnine, ki so javno dobro, v zemljiško knjigo še vedno vpisane brez označbe lastnika, predvsem pa brez natančne označbe vrste javnega dobra. Iz navedenega razloga so ministrstva in občinske uprave dolžna po uradni dolžnosti izdati odločbe, da gre za zemljišča ali objekte, ki so javno dobro državnega ali lokalnega pomena (drugi odstavek 212. člena ZGO-1).« Podrobneje pa je problematiko vpisa javnega dobra od prejšnje države do danes, ki je generirala vpise javnega dobra v lastniški list B, opisala Janja Vrhovnik v svojem diplomskem delu.¹⁵

1.4. Posebna pravica uporabe

70. člen Ustave RS določa, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Gre za rabo, ki se razlikuje od splošne rabe, jo običajno razširja, presega ali pa tudi omejuje. Tako je javno dobro mogoče poleg splošne rabe izkoriščati še na druge načine – posebna raba. Ta se določa individualno v upravnih postopkih.¹⁶

2. Lastništvo in upravljanje

2.1. Ureditev lastništva

2.1.1. Ustava RS

Pojem javno dobro je v slovenski pravni red vpeljala Ustava RS iz leta 1991. Pred tem se je uporabljal pojem »dобрine v splošni rabi«, ki je nasledil »splošno ljudsko premoženje v splošni rabi«. Družbenolastninski sistem je zajemal tudi javno dobro, teh dobrin v splošni rabi pa ni bilo možno odtujiti iz družbene lastnine. Nova Ustava RS se ni opredelila glede lastništva javnega dobra. V osnutku ustave je bilo v 67. členu (ki zagotavlja gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo lastnine) določeno, da se na javnem dobru lahko pridobi pravica uporabe, izjemoma pa tudi lastninska pravica, pod pogoji, ki jih določi ustavni zakon. Varianta pa je predvidevala, da lastninske pravice ni mogoče pridobiti. 65. člen istega osnutka pa je opredeljeval dva tipa lastnine: zasebno in javno. V končnem besedilu ustave (v 67. členu, ki opredeljuje temeljni lastninski koncept) te določbe ni.¹⁷

Ker 70. člen veljavne **Ustave RS ne govori o lastništvu javnega dobra**, temveč določa le, da je na javnem dobru mogoče pridobiti posebno pravico uporabe pod pogoji, kot jih določa zakon, je po

¹³ Uradni list RS št. [58/03](#), [37/08](#) – ZST-1, [45/08](#), [28/09](#), [25/11](#), [14/15](#) – ZUJFO

¹⁴ I Cp 3038/2009 (točka 7) http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2012032113051584/

¹⁵ Janja Vrhovnik, Javno dobro, diplomsko delo Univerza v Mariboru Pravna fakulteta, 2010 (str. 16-18)

¹⁶ Povzeto po Janja Vrhovnik, Javno dobro, diplomsko delo Univerza v Mariboru Pravna fakulteta, 2010

¹⁷ Povzeto po Krisper-Kramberger, Marija, Javno dobro v novi pravni ureditvi, Pravna praksa, 1998, št. 4, str. I-VIII

nekaterih razlagah pridobitev lastninske pravice izključena. Če je na javnem dobru mogoče pridobiti posebno pravico uporabe, naj bi *a contrario* iz tega sledilo, da ni mogoče pridobiti lastninske pravice. Po drugih razlagah je Ustava glede lastninske pravice na javnem dobru (ostala) neopredeljena. Sodna praksa je šla v tolmačenje, da je lastnina možna. Tako lahko ugotovimo, da je v našem pravu **javno dobro lahko v lasti pravnih subjektov javnega in zasebnega prava**.¹⁸ Vendar pa v nekaterih primerih posamezen zakon določa, da je določeno javno dobro le v lasti države¹⁹.

V Ustavi RS se tako glede lastnine javnega dobra opiramo predvsem na socialno funkcijo lastnine, kot jo določa njen 67. člen. Uživanje javnega dobra skozi »socialno funkcijo« lastnine zaradi zagotavljanja normalnega funkcioniranja življenja, lastninsko pravico, ki naj bi bila absolutna, precej omeji. Zato je zelo pomembno, kdo je lastnik javnega dobra.

2.1.2. Stvarnopravni zakonik

Stvarnopravni zakonik ne določa splošnega pravila glede pravnega prometa na javnem dobru, edino 44. člen določa, da na javnem dobru **ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvom**. To isto, po nepotrebnem, določajo tudi nekateri področni zakoni.²⁰

Promet z javnim dobrim tako določajo področni zakoni, ki praviloma določajo, da **javno dobro ni v pravnem prometu**, vendar pa lahko določajo tudi drugačne režime za posamezno javno dobro²¹. Tako delno še veljavni Zakon o stavbnih zemljiščih²² v 10. členu določa, da nepremičnine, ki so grajene v javno dobro, niso v pravnem prometu²³. Posamezni zakoni, ki urejajo določeno javno dobro, tudi **določajo vsebino omejitev lastninske pravice** na tem javnem dobru (kaj morajo lastniki tega javnega dobra trpeti).

Na teh nepremičninah je možno vpisati tudi služnost »v javno korist«. Gre za nepravo stvarno služnost, ki se ustanovi na podlagi 110. člena Zakona o urejanju prostora. Služnost traja toliko časa, kolikor je potrebno za zagotavljanje javne koristi. Sicer pa so v skladu z 92. členom istega zakona lahko posegi v lastninsko pravico naslednji: razlastitev, obremenitev z začasno ali trajno služnostjo, omejitev z ustanovitvijo začasne uporabe nepremičnine²⁴.

Po 19. členu Stvarnopravnega zakonika se lahko na javnem dobru pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Tako področni zakoni določajo, kakšna pravica uporabe in v kolikšnem obsegu se lahko pridobi in kdo jo lahko pridobi.

2.1.3. Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti

Za javno dobro je zelo pomemben tudi Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti²⁵, ki določa, da nepremičnine:

¹⁸ Povzeto po Tratnik, Matjaž in Venčur, Renato, Javno dobro, Pravna praksa, 2010, št.38, str 22; sodba Upravnega sodišča I Up 1822/2006 v zvezi z vodnimi zemljišči »Ni sporno, da imata sporni vodni zemljišči na podlagi ZV-1 status javnega dobra. Vendar status javnega dobra v nekaterih primerih ne pomeni, da stvar, ki je razglašena za javno dobro, ni v pravnem prometu in na njej ni mogoče pridobiti lastninske pravice.«

¹⁹ Na primer 28. člen Zakona o vodah (Uradni list RS, št. [67/02](#), [2/04](#) – ZZdrI-A, [41/04](#) – ZVO-1, [57/08](#), [57/12](#), , [100/13](#), [40/14](#), , [56/15](#)), po katerih jed no notranjih morskih voda in teritorialnega morja do zunanje meje obale vodno zemljišče morja v lasti države.

²⁰ Na primer Zakon o graditvi objektov, Zakon o cestah

²¹ Povzeto po Tratnik, Matjaž in Venčur, Renato, Javno dobro, Pravna praksa, 2010, št.38, str 22

²² Uradni list RS, št. [44/97](#), [67/02](#) – ZV-1, [110/02](#) – ZUreP-1, [110/02](#) – ZGO-1

²³ Kar ne velja za vodno infrastrukturo in grajeno vodno ali morsko javno dobro (5. odstavek 214. člena Zakona o vodah)

²⁴ Venčur, Renato, Služnost v javno korist <http://www.pravna-pomoc.info/zemljiskoknjizno-pravo/služnosti-v-javno-korist/>

²⁵ Uradni list RS, št. [44/97](#), [59/01](#)

- postanejo lastnina pravnih oseb, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe oziroma njihovih pravnih naslednikov (3. člen),
- na katerih ima pravico uporabe Republika Slovenija, postanejo lastnina Republike Slovenije (4. člen),
- na katerih ima pravico uporabe občina ali mesto, postanejo lastnina preoblikovane občine ali mesta (5. člen).

Vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo se opravi na predlog. V primeru, da je lastninska pravica v zemljiški knjigi vpisana v korist pravne osebe, Republike Slovenije ali občine, se vpis opravi **po uradni dolžnosti**. V primeru občine, ki se je razdelila, sodišče dovoli vpis na predlog in na podlagi sporazuma o delitvi premoženja med občinami oziroma na podlagi akta, s katerim je v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi²⁶ ugotovljeno njeno premoženje.

2.1.4. Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in določanju pripadajočega zemljišča k stavbi

Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določanju pripadajočega zemljišča k stavbi (ZVETL)²⁷ je pomemben v odnosu do javnih površin, predvsem kadar se pripadajoče zemljišče določa k večstanovanjskim stavbam v stanovanjskih soseskah.

Pripadajoče zemljišče se določi v sodnem postopku, v katerem sodišče vzpostavlja etažno lastnino, v okviru katere določa tudi pripadajoče zemljišče. To je tisti del zemljiške parcele, na kateri stavba stoji, ki je neposredno namenjeno za redno rabo stavbe. Za zemljišče, ki je neposredno namenjeno za redno rabo stavbe šteje zemljišče, ki je bilo kot tako načrtovano v prostorskih aktih ali določeno v upravnih dovoljenjih, na podlagi katerih je bila stavba zgrajena, ali drugih upravnih aktih, s katerimi je bilo določeno takšno zemljišče. Če zemljišča na tak način ni mogoče ugotoviti, ga določi sodišče, upoštevajoč vse okoliščine primera, pri čemer upošteva zlasti (7. člen):

- tisto zemljišče, ki predstavlja dostopne poti, dovoze, parkirne prostore, prostore za smetnjake, prostore za igro in podobno,
- preteklo redno rabo zemljišča in
- merila in pogoje iz prostorskih aktov, ki v času odločanja sodišča veljajo na območju, kjer zemljišče leži.

Če je pripadajoče zemljišče neposredno namenjeno za redno rabo tudi drugih stavb, se takšno zemljišče določi kot pripadajoče zemljišče k več stavbam (8. člen).

Ko sodišče v postopku za vzpostavitev etažne lastnine med drugim ugotavlja pripadajoče zemljišče, lahko za to povabi tudi izvedenca po uradni dolžnosti (23. člen). Odločba sodišča o vzpostavitvi etažne lastnine, katere del je tudi ugotovitev pripadajočega zemljišča, se vpiše v zemljiško knjigo po uradni dolžnosti (24. člen). Če je bila etažna lastnina na stavbi že vzpostavljena, lahko zainteresirane osebe pri sodišču predlagajo ugotovitev in določitev pripadajočega zemljišča k stavbi. **Sodišče odloča** po pravilih nepravdnega postopka, **v postopku** pa sta poleg predlagatelja, udeležena tudi **zemljiškoknjižni lastnik parcele**, ki bi lahko prišla v poštev za določitev pripadajočega zemljišča k stavbi in zemljiškoknjižni lastnik **stavbe**, h kateri se določa zemljišče ter občina, na območju katere se nahaja stavba (26. člen).

²⁶ Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 – odločba US, 45/94 – odločba US, 57/94, 14/95, 20/95 – odločba US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odločba US, 44/96 – odločba US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odločba US, 74/98, 59/99 – odločba US in 70/00

²⁷ Uradni list RS, št. [45/08](#), [59/11](#)

Zakon ureja postopek za določitev pripadajočega zemljišča v členih 26. do 28., v 30. členu pa ureja določanje pripadajočega zemljišča za stavbe, **zgrajene pred 1. januarjem 2003**. Za te stavbe velja, da lahko upravičena oseba predlaga ugotovitev pripadajočega zemljišča ne glede na to ali je bil predhodno izveden postopek vzpostavitve etažne lastnine. Upravičene osebe so: lastnik stavbe, ki je vpisan v zemljiško knjigo, oseba, ki je pridobitelj posameznega dela v tej stavbi, oseba, ki izkazuje pridobitev lastninske pravice na stavbi, zemljiškoknjižni lastnik pripadajočega zemljišča in občina, na območju katere stavba stoji. Za te stavbe se lahko pripadajoče zemljišče določi tudi na zemljiških parcelah, ki niso nastale iz zemljiške parcele, na kateri stavba stoji. Če pripadajočega zemljišča ni mogoče ugotoviti na podlagi prostorskih aktov ali upravnih dovoljenj, na podlagi katerih je bila stavba zgrajena ali drugih upravnih aktov, s katerimi je bilo določeno takšno zemljišče, sodišče za te določitve pripadajočega zemljišča k tem stavbam upošteva merila in pogoje iz tistih prostorskih aktov, ki so veljali v času izgradnje stavbe.

2.2. Upravljanje javnega dobra

22. člen ZGO-1 določa, da mora objekt oziroma njegov del, ki ima pridobljen status javnega dobra, njegov lastnik oziroma upravljalec **vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo** v skladu z njegovim namenom. To vzdrževanje zagotavlja država in občine in sicer preko gospodarskih javnih služb, ki so namenjene zagotavljanju materialnih javnih dobrin, katerih trajna in nemoteno delovanje je v javnem interesu države in občin zaradi zadovoljevanja javnih potreb.

Po **Zakonu o lokalni samoupravi** občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, med drugim tudi gradi in vzdržuje lokalne javne ceste, javne poti in druge javne površine (21. člen).

Zakon o gospodarskih javnih službah²⁸ (ZGJS) določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu (1. člen). Pri zagotavljanju javnih dobrin je **pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb** (2. člen). Gospodarske javne službe se določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva in varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture, financirajo pa se lahko s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, ki so določeni z zakonom ali odlokom občine (2. in 8. člen). Imamo državne in lokalne, obvezne in izbirne gospodarske javne službe. Med obvezne lokalne gospodarske javne službe sodi tudi urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih javnih površin, pešpoti in drugih javnih poti²⁹.

3. Problemi javnih površin

3.1. Ocena stanja

Normativne ureditve javnega dobra ni možno oceniti kot slabe, četudi javno dobro ni urejeno na enem mestu in pod enotnim vsebinskim pojmom, ustava pa ne določa lastništva. Normativna ureditev dobro

²⁸ Uradni list RS, št. [32/93](#), [30/98](#) – ZZLPPO, [127/06](#) – ZJZP, [38/10](#) – ZUKN in [57/11](#) – ORZGJS40

²⁹ povzeto po Prodan, Irena, *Gospodarske javne službe v občini*, Podjetje in delo, 2015, št. 3-4, str. 613

sledi logičnemu procesu, ki ga terja narava javnega dobra, to je obstoj javnega interesa, ureditev lastništva in formalna razglasitev za javno dobro.

Problemi povezani z javnim dobrim, ki so opisani v nadaljevanju, so tako bolj posledica pomanjkanja volje po urejanju javnega dobra, neustreznih praksah izvajanja zakonov oziroma njihovega neizvajanja. Na segmentu grajenega javnega dobra je zaznati deficit skrbnega ravnanja lastnikov oziroma upravljalcev, ki botruje tem problemom. Dejstvo je, da v državi **javno dobro na podlagi opisanih pravnih podlag ni urejeno**, ne obstajajo pa mehanizmi, ki bi silili k urejanju tega. Stanje je posledica naslednjih večjih problemov, pri čemer se osredotočamo predvsem na raven občin:

1. problemi povezani z **lastništvom – pomanjkanje skrbnosti**:

- nepremičnine, ki so ali naj bi bile javne površine morajo biti najprej ustrezno **parcelirane**, saj je parcela tista enota, pri kateri je v zadnji fazi vpisano lastništvo in zaznamovano javno dobro v zemljiški knjigi;
 - **lastništvo** občin ni ustrezno »aktivirano« in vpisano v zemljiško knjigo, občine pa niso dovolj skrbno varovale javnega dobra – javnih površin, ker niso:
 - uredile lastništva na podlagi Zakona o lastninjenju družbenega premoženja,
 - poskrbele za prenos zemljišč od gradbenih podjetij, ki so jim odstopile zemljišča za potrebe izgradnje sosek,
 - nastopile kot upniki v stečajih gradbenih podjetij,
 - poskrbele za ureditev vpisa lastninske pravice v zemljiško knjigo,
 - problematično je tudi izvajanje Zakona o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in določanju pripadajočega zemljišča k stavbi, s katerim občina izgublja javne površine na nesistematičen način glede na celotne soseke;
2. problemi povezani z **razglašanjem za javno dobro**: pomanjkanje volje občin za ureditev javnega dobra v skladu z določili 211. do 213. člena ZGO-1 (razglasitev in vpis);
3. **stroški upravljanja in vzdrževanja** javnih površin ne stimulirajo občin k večji angažiranosti;
4. **ni mehanizmov sankcioniranja neaktivnosti** upravljalcev (v imenu lastnika države ali občine, lahko s premoženjem upravlja določeno ministrstvo ali oseba javnega prava) ali lastnikov javnega dobra in **neobstoj zahtevkov** uporabnikov javnega dobra;
5. ni jasnih razmerij, če so **javne površine v zasebni lasti**.

3.2. Evidence in lastništvo

3.2.1. Parcelacija in zemljiška knjiga

Prvi korak pri urejanju grajenega javnega dobra oziroma javnih površin je, da so te ustrezno parcelirane. To je pogoj tako za razglasitev javnega dobra, kot kasnejši vpis v zemljiško knjigo, kar je končni cilj ureditve javnega dobra. Infrastrukturo kot grajeno javno dobro ima pod svojim revizijskim pregledom tudi Računsko sodišče³⁰, ki opozarja na pomanjkljivo urejeno zemljiškoknjžno stanje (ni razvidno

³⁰ Npr. Porevizijsko poročilo, Popravljalni ukrepi za ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb [http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/KF11B36A2C7695177C12579610036F137/\\$file/Infrastruktura_SP09_porev.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/KF11B36A2C7695177C12579610036F137/$file/Infrastruktura_SP09_porev.pdf)

lastništvo nepremičnin – infrastrukture za izvajanje javnih gospodarskih služb), neizvedeni so tudi vpisi javnega dobra, predpisi pa ne določajo sankcij, če država ali občina to dolžnost opustita. Ker v predpisih tudi ni določen nadzor nad izvajanjem določb 21. člena ZGO-1, ni zagotovljena popolnost vpisa tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo.³¹ Kot popravljalni ukrep slabo ocenjene situacije je država izkazala pripravljenost za pripravo ustreznega zakona, ki bi urejal gospodarsko javno infrastrukturo³². Sicer Računsko sodišče največ težav v zvezi z grajenim javnim dobrim in oziroma infrastrukturo zaznava na segmentu javnih cest³³. Čeprav Zakon o javnih cestah določa, da so državne ceste v lasti RS, občinske ceste pa v lasti občin, je zaradi načela formalnosti zemljiške knjige najprej treba urediti vpis lastništva.³⁴ To isto velja tudi za lastništvo infrastrukture – po Zakonu o gospodarskih javnih službah (76. člen), po katerem so postali infrastrukturni objekti last države ali občine, če so bili objekti financirani iz sredstev prispevkov ali so bili neodplačno preneseni v podjetja za namene izvajanja dejavnosti posebnega družbenega pomena.

Zemljiška knjiga, kot temeljna evidenca o stvarnopравnih pravicah, obravnava javno dobro dokaj različno. Vpis javnega dobra v zemljiško knjigo naj bi se v skladu z veljavno zakonodajo naredil kot zaznamba na vložku, v praksi pa se javno dobro vpisuje »kot lastnik« v listu B ali pa je še vedno kot lastnik družbena lastnina v splošni rabi. Lastnik ne more biti ne družbena lastnina v splošni rabi, ne javno dobro in ne javno dobro v lasti Republike Slovenije, kajti niti ena od teh besed ne označuje pravne osebe, fizične osebe ali osebe javnega prava...³⁵ »Če hočejo lastniki, država in občine zaščititi svojo lastnino, ki ima status javnega dobra, je treba zadeve v zemljiški knjigi urediti tako, da bo pravi lastnik razviden iz vpisnega lista B in bo iz zaznambe javnega dobra jasno razvidno (če gre za državno javno dobro) – kdo lahko razpolaga s to nepremičnino«.³⁶

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti³⁷ ureja evidence nepremičnega premoženja države in občin (37. člen). Podrobneje o skrbi za evidence govori Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti³⁸, ki zahteva skrb za pravno in dejansko urejenost nepremičnin, ki zajema tudi urejeno zemljiškoknjžno stanje nepremičnine, urejen vpis nepremičnine v kataster stavb oziroma zemljiški kataster in urejen vpis nepremičnine v centralno evidenco nepremičnega premoženja (41. člen). Sistemsko ravnanje s stvarnim premoženjem je zdaj v pristojnosti Ministrstva za javno upravo.³⁹

3.2.2. Problematika neizvajanja Zakona o lastninjenju družbenega premoženja

Vprašanje je, kako je bil realiziran Zakon o lastninjenju družbenega premoženja, kako je zemljiška knjiga po uradni dolžnosti uredila lastništvo, koliko skrbno so to spremljali država in občine. Kot je razvidno iz točke 3.1.2. obstaja še veliko vpisov v lastniškem listu B, ki niso ustrezni in ne odražajo lastništva. Tako ugotavlja tudi Računsko sodišče: »zaradi nepopolnih vpisov v zemljiško knjigo in zaradi nevpisanih subjektov, ki so imeli pravico uporabe, obstaja tveganje, da Republika Slovenija ni vpisala vseh nepremičnin, na katerih je imela pravico uporabe, ter da je premoženje, na katerem je imela pravico

³¹ (str. 14 in 15)

³² Nedavno je bil v javni razpravi osnutek Zakona o evidentiranju gospodarske infrastrukture, ki pa ne predpisuje evidence javnih površin, ko ene od evidenc gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena, http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12747/6617/2ea32f666219161a3f609e9f105340cb/

³³ Poročilo Računskega sodišča o regijskih posvetih s predstavniki občin v obdobju 2011-2012 (str. 18) [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/\\$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf); ostala poročila navedena na koncu pri Virih

³⁴ Sklep Višjega sodišča v Ljubljani III Cp 2957/2010

http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815250692/

³⁵ Vučur, Marijana, Definiranje pojma javno dobro, Geodetski vestnik 49/2005-3

³⁶ Vučur, Marijana, Javno dobro kot lastnik v zemljiški knjigi- kdo je že ta lastnik?, Geodetski vestnik 54/2 (2010)

³⁷ Uradni list RS, št. [86/10](#), [75/12](#), [47/13](#) – ZDU-1G, [50/14](#), [90/14](#) – ZDU-II, [14/15](#) – ZUJF, [76/15](#)

³⁸ Uradni list RS, št. [34/11](#), [42/12](#), [24/13](#), [10/14](#)

³⁹ Direktorat za stvarno premoženje http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/investicije_in_nepremicnine/

uporabe država, vpisala kot svojo lastnino fizična oziroma pravna oseba«. ⁴⁰ Domnevati je lahko, da situacija tudi za občine kot lastnike ni drugačna.

3.2.3. Problem nevračanja zemljišč po izgradnji in stečajih

V prejšnji državi so gradbena podjetja dobila od občin parcele (npr. njive), na katerih so gradili, ustrezna parcelacija pa ni bila nujno narejena ali pa parcelacija ni bila izvedena v katastru. V pogodbah, s katerimi so se prenesla zemljišča na gradbeno podjetje za namen graditve (prenos družbene lastnine v uporabo), je bil tudi pogoj, da se izvedejo zunanje ureditve. ⁴¹

Glavni problem pa je bil v tem, da gradbena podjetja, ki so soseske gradila, niso uredila prepisa javnih površin na mesto. Številni deli zelenic, javnih cest in igrišč so v zemljiški knjigi še vedno zavedeni kot last danes propadlih gradbenih podjetij. Stečajni upravitelji v postopkih te površine prodajajo zasebnikom, kljub temu, da bi moralo mesto za javne površine uveljavljati predkupno pravico in s tem ohraniti javno rabo le-teh. ⁴² Zasebni lastniki pa so v urbanem okolju izkoristili tržno priložnost in površine spremenili v plačljiva parkirišča, saj je parkiranje predvsem v starejših soseskah velik problem. ⁴³ Glede na to, da je občina le začasno prenesla za potrebe gradnje »pravico uporabe« na gradbeno podjetje s pogodbenimi določili o brezplačnem prenosu zgrajenega javnega dobra potem nazaj na občino in je tudi sama investirala v izvedbo javnega komunalnega urejanja, se postavlja vprašanje ali bi bil najbolj primeren način uveljavljanja pravice v stečaju predkupna pravica ali ne bi prišla bolj v poštev izločitvena pravica upnika ⁴⁴.

3.2.4. Problem določanja funkcionalnega zemljišča (ZVETL)

Trenutno je največ sporov v stanovanjskih soseskah povezanih s prenosom lastništva po postopkih ⁴⁵ določanja pripadajočih zemljišč. Pripadajoče zemljišče (prej funkcionalno zemljišče) k stavbi k večstanovanjski stavbi se lahko odmeri le od danega prostora med stavbami, ta prostor pa so večinoma javne površine. Zakon se osredotoča na pripadajoča zemljišča in parcialne interese in ne upošteva konteksta soseske – potreb skupnosti. Tako prihaja do konflikta med zasebnim in javnim interesom. O pripadajočem zemljišču se odloča v sodnih postopkih, kjer prihaja do oškodovanja javnega dobra. Sodišče prepusti določitev zemljišča izvedencem. Čeprav v postopku sodeluje tudi zemljiškoknjžni lastnik nepremičnine, ki bo postala pripadajoče zemljišče in občina, morda v primeru, ko je ta tudi lastnik ni dovolj zavzeta za »obrambo« javne površine, bodisi tega ne more doseči v postopku. Ko se postopek začne, se to zaznamuje v zemljiški knjigi, situacija negotovosti izida sodnega postopka pa tudi ustavlja aktivnosti upravljanja te javne površine. Problematika tovrstnih sodnih postopkov je dobro osvetljena v sodnih odločitvah v zvezi s stanovanjsko sosesko BS3 v Ljubljani. ⁴⁶

3.3. Razglašanje javnega dobra

⁴⁰ Revizija gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči (št. 1209-1/2007-33 z dne 15.9.2008), ki je dosegljiva na: www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/1/KF1A69968C84A9C35C12572E60032EA8A(povzetek, str.2)

⁴¹ intervju Martina Lipnik, univ.dipl.inž.arh., predsednica Društva za urbano okolje – odbor za lepšo staro Šiško - DUO, dne 7.4.2016

⁴² Verčko Miha, Javne površine, javno dobro, dostopno na

<https://javnepovrsine.wordpress.com/2015/10/26/primer-4-murgle-javna-parkirisca-ki-so-postala-zasebna/>

⁴³ prav tam - parkirišče Murgle

⁴⁴ Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju radni list RS, št. [126/07](#), [40/09](#), [59/09](#), [52/10](#), [106/10](#) – ORZFPPIP21, [26/11](#), [47/11](#) – ORZFPPIP21-1, [87/11](#) – ZPUOOD, [23/12](#) – odl. US, [47/13](#), [63/13](#) – UPB1, [100/13](#), [10/15 – popr.](#), [13/14](#) – UPB2, [10/15 – popr.](#), [27/16](#), [31/16](#) – odl. US

⁴⁵ <http://www.delo.si/znanje/izobrazevanje/zazeni-se-kako-resiti-javne-povrsine-v-soseskah-in-zakaj-so-sploh-pomembne.html>

⁴⁶ Sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 4676/2010

http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815255540/ in sklep Vrhovnega sodišča II Ips 262/2009 <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2010040815244835/>

Ker mora biti predhodno razglasitvi javnega dobra, urejena parcelacija zemljišč in njihovo lastništvo, kar je glede na opisane probleme težavno, se postavlja vprašanje, koliko občine sploh razglašajo javno dobro, tako po 21. členu ZGO-1, še bolj pa koliko to učinkovito urejajo za nazaj po 211. do 213. členu ZGO-1. Ali imajo interes čim večjega ohranjanja javnih površin, posebej če gre za zelene in drevesne javne površine, ki jih je treba negovati in vzdrževati. Ali pa se teh površin, v primeru, da ne morejo urediti parcelacij in lastništva, raje znebijo. Ker ni več posebne evidence javnega dobra, kot je bila v prejšnji državi, lahko te javne površine razbiramo iz občinskih prostorskih načrtov, njihovo pravno urejenost pa lahko odčitamo le v zemljiški knjigi, vendar za posamezno nepremičnino.

3.4. Neobstoj sankcij in zahtevkov

Države in občin k urejanju javnega dobra ne sili noben mehanizem, sankcij ni. Edino Računsko sodišče si prizadeva izvajati nadzor nad tem področjem in zahteva ukrepanje ter sistemske rešitve. Temu prizadevanju komplementarno bi bilo lahko prizadevanje uporabnikov javnih površin, ki so zainteresirani, da se te ohranjajo. Vendar pa je povprečni uporabnik relativno nezainteresiran, saj so mu javne površine samoumevne, dokler so, ko pa začnejo izginevati, pa tudi nima nobenega zahtevka, s katerim bi lahko varoval javno površino ali zahteval ustanovitev javnega dobra. Zato je lahko ozaveščena zainteresirana javnost, to so nevladne organizacije in lokalne pobude, tista, ki bi bila lahko pomagala varovati javni interes, ki je opredmeten v javnem dobru.⁴⁷

3.5. Če so javne površine v zasebni lasti

V zvezi z javnimi površinami razmerja med udeleženci niso čisto jasna, če je lastnik javnih površin pravna oseba (pri kateri ne gre za upravljanje premoženja v državni ali občinski lasti) ali fizična oseba. V točki 2.1.1. je bilo pojasnjeno, da je možno tudi tako lastništvo. To pomeni situacijo, ko je na določeni parceli dejanski in zemljiškoknjžni lastnik na primer fizična oseba. Občinski prostorski načrt pa določa površino te parcele kot javno površino. Zelene javne površine kot **so parki in zelenice so grajeno javno dobro**, torej so podvrženi razglasitvi za javno dobro. Če so taka zemljišča iz kakršnegakoli razloga še zasebna last ali pa so to postala (npr. prodaja zemljišča v stečajnem postopku gradbenega podjetja), bi si morala občina prizadevati, da to stanje uredi skladno z določili 211. do 213. člena ZGO-1 (glej točko 1.2.). V tem primeru mora izkazati, da ima pravico razpolagati z zemljiščem, ki naj bi skupaj z grajenim javnim objektom na njem pridobilo status grajenega javnega dobra (izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja, da ima na takšni nepremičnini **lastninsko** ali kakšno drugo stvarno pravico oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča ustrezno razpolaganja s takšno nepremičnino). Slednje kaže na to, da naj bi bile javne površine v čim večji meri last države ali občine **ali** pa da naj bi država in občina imela **kakšno drugo pravico razpolaganja**.

Posamezni zakoni, ki določajo posamezno javno dobro, določajo tudi režime uporabe tega dobra ali obratno, kaj mora lastnik takega zemljišča trpeti. **Javne površine kot so parki in zelenice**, ki so za kvaliteto življenja v urbanem okolju zelo pomembne, **nimajo svojega »matičnega« zakona** (zadnji tak je bil verjetno Zakona o urejanju, vzdrževanju in varstvu zelenih površin v naseljih, Uradni list SRS, št. 37/73). Materija je sedaj urejena v Zakonu o graditvi objektov in Zakonu o prostorskem načrtovanju, ki pa ne določata režimov ravnanja v primeru, da bi bilo javno grajeno dobro v zasebni lasti.

Edine veljavne **mehanizme omejevanja lastnika** določajo še veljavna določila Zakona o urejanju prostora, ki govorijo o razlastitvi in drugih omejitvah lastninske pravice (npr. služnost v javno korist). Ti mehanizmi se večinoma koristijo v zvezi z izgradnjo in delovanjem komunalne infrastrukture, vprašanje pa je ali se ti mehanizmi koristijo tudi v zvezi z javnimi površinami v urbanem okolju.

⁴⁷ Normativni program dela Vlade RS za leto 2016

http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2016/PDV2016_06012016.pdf predvideva pripravo in sprejem Zakona o kolektivnih tožbah, ki bo morda primerno mesto za ureditev takega kolektivnega zahtevka. Zakon pripravlja Ministrstvo za pravosodje.

V zvezi z zasebnim lastništvom javnih površin pa ostaja **odprto tudi vprašanje vzdrževanja** in pa morebitne škode zaradi poškodb ljudi in stvari na takem zemljišču. Vprašanja vzdrževanja je potrebno najbrž urejati dogovorno, glede škod pa veljajo pravila Obligacijskega zakonika. Po tem le lastnik nevarne stvari za škodo odgovarja objektivno, sicer pa velja temeljno pravilo »Kdor povzroči drugemu škodo, jo je dolžan povrniti, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde.«⁴⁸

4. Predlogi

1. Varstvo javnih površin in njihova tudi formalna ureditev v skladu z veljavno zakonodajo bi morala dobiti mesto v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije kot ena iz med prioriteta;
2. Pri urejanju starih neurejenih lastniških razmerij, evidenc in vpisov v zemljiško knjigo bi bilo potrebno vzpostaviti trajnejše sodelovanje Ministrstva za javno upravo (pristožno za skrb nad premoženjem države in občin), Ministrstva za okolje in prostor, (pristožno za normativno ureditev grajenega javnega dobra) in Ministrstvo za pravosodje (pristožno za normativno ureditev zemljiške knjige), zato, da bi se več aktivnosti usmerilo v:
 - spodbujanje urejanja nepremičnega premoženja države in občin (ureditev lastništva in vpis v zemljiško knjigo) ter vzpostavitev dobrih in ažurnih evidenc ter nadzora nad tem;
 - to, da bi občine imele dober pregled nad javnimi površinami v urbanem okolju in te razglasile za javno dobro;
 - ureditev neustreznih vpisov v listu B zemljiški knjigi (poenotenje), če gre za lastništvo občin in države.
3. Razmisliti je potrebno o morebitnih spremembah:
 - Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti glede evidenc in boljšega varovanja premoženja države in občin, ki predstavljajo javne površine;
 - Zakona o urejanju prostora in Zakona o graditvi objektov zaradi večjega poudarka na javnih površinah kot nujnem elementu kvalitete bivanja v urbanem okolju, boljšega evidentiranja grajenega javnega dobra in vzpostavitvi lokalnih pisarn za upravljanje s soseskami s pooblastilom zastopati javni interes (glej točko 5);
 - Zakona o zemljiški knjigi v smislu morebitne možnosti po uradni dolžnosti poenotiti ustreznost vpisov lastništva države in občin na javnem dobru.
4. Občine kot lastniki javnih površin bi se morale bolj angažirati v postopkih določanja pripadajočega zemljišča v smislu varovanja javnih površin v soseskah – v tem smislu bi bilo bolje, če bi probleme pripadajočih zemljišč reševala občinske strokovne službe, šele bolj zapletene ali konfliktne pa sodišče (morebitne spremembe Zakona o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določanju pripadajočega zemljišča k stavbi).
5. Da bi občine bolje upravljale s soseskami in uspešneje reševale konflikte med zasebnimi interesi in javnim interesom v soseski bi bilo smiselno vzpostaviti »lokalne« pisarne za upravljanje s soseskami, ki bi jim bil potrebno dodeliti tudi javna pooblastila, na podlagi katerih bi lahko zastopale javni interes v soseski.

⁴⁸ 131. in 150. člen Uradni list RS, št. [83/01](#), [32/04](#) – OROZ195, [28/06](#) – odl. US, [NPB1](#), [40/07](#), [NPB2](#), [97/07](#) – UPB1

6. Uvedba ustreznega instituta – zahtevka, s katerim bi lahko zainteresirani uporabniki javnih površin ali nevladne organizacije s področja urejanja prostora lahko intervenirale v smislu varstva javne površine (vzpostavitev takega instrumenta v Zakonu o urejanju prostora ali Zakonu o kolektivnih tožbah).

5. Viri

Predpisi:

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [33/91-I](#), [42/97](#) – UZS68, [66/00](#) – UZ80, [24/03](#) – UZ3a, 47, 68, [69/04](#) – UZ14, [69/04](#) – UZ43, [69/04](#) – UZ50, [68/06](#) – UZ121,140,143, [47/13](#) – UZ148, [47/13](#) – UZ90,97,99
- Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. [87/02](#) in [91/13](#))
- Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. [41/04](#), [17/06](#) – ORZVO187, [20/06](#), [39/06](#) – UPB1, [49/06](#) – ZMetD, [66/06](#) – odl. US, [33/07](#) – ZPNačrt, , [57/08](#) – ZFO-1A, [70/08](#), [108/09](#), [108/09](#) – ZPNačrt-A, [48/12](#), [57/12](#), [92/13](#), [56/15](#), [102/15](#))
- Zakon o graditvi objektov Uradni list RS, št. [110/02](#), [41/04](#) – ZVO-1, [45/04](#) – ZVZP-A, [47/04](#), [62/04](#) – odl. US, [102/04](#) – UPB1, [14/05 – popr.](#), [92/05](#) – ZJC-B, [93/05](#) – ZVMS, [111/05](#) – odl. US, [126/07](#), [108/09](#), , [61/10](#) – ZRud-1, , [20/11](#) – odl. US, [57/12](#), [101/13](#) – ZDavNep, [110/13](#), [19/15](#)
- Zakon o prostorskem načrtovanju Uradni list RS, št. [33/07](#), [70/08](#) – ZVO-1B, [108/09](#), [80/10](#) – ZUPUDPP, [43/11](#) – ZKZ-C, [57/12](#), [57/12](#) – ZUPUDPP-A, [109/12](#), [76/14](#) – odl. US, [14/15](#) – ZUUJFO
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij Uradni list RS, št. [99/07](#)
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta Uradni list RS, št. [99/07](#)
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, [18/93](#), [47/93](#), [71/93](#), [29/95](#) – ZPDF, [44/97](#), [9/01](#) – ZPPreb, [23/02](#) – odl. US in [110/02](#) – ZUreP-1
- Zakon o stavbnih zemljiščih Uradni list RS, št. [44/97](#), [67/02](#) – ZV-1, [110/02](#) – ZUreP-1, [110/02](#) – ZGO-1
- Zakon o zemljiški knjigi Uradni list RS št. [58/03](#), [37/08](#) – ZST-1, [45/08](#), [28/09](#), [25/11](#), [14/15](#) – ZUUJFO
- Zakon o vodah Uradni list RS, št. [67/02](#), [2/04](#) – ZZdrI-A, [41/04](#) – ZVO-1, [57/08](#), [57/12](#), , [100/13](#), [40/14](#), , [56/15](#)
- Zakon o cestah
- Zakon o lastnjenju nepremičnin v javni lasti Uradni list RS, št. [44/97](#), [59/01](#)
- Zakon o lokalni samoupravi Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 – odločba US, 45/94 – odločba US, 57/94, 14/95, 20/95 – odločba US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odločba US, 44/96 – odločba US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odločba US, 74/98, 59/99 – odločba US in 70/00
- Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določanju pripadajočega zemljišča k stavbi Uradni list RS, št. [45/08](#), [59/11](#)
- Zakon o gospodarskih javnih službah Uradni list RS, št. [32/93](#), [30/98](#) – ZZLPP, [127/06](#) – ZJZP, [38/10](#) – ZUKN in [57/11](#) – ORZGJS40
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti Uradni list RS, št. [86/10](#), [75/12](#), [47/13](#) – ZDU-1G, [50/14](#), [90/14](#) – ZDU-1I, [14/15](#) – ZUUJFO, [76/15](#)
- Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju radni list RS, št. [126/07](#), [40/09](#), [59/09](#), [52/10](#), [106/10](#) – ORZFPPIP21, [26/11](#), [47/11](#) – ORZFPPIP21-1, [87/11](#) – ZPUOOD, [23/12](#) – odl. US, [47/13](#), [63/13](#) – UPB1, [100/13](#), [10/15 – popr.](#), [13/14](#) – UPB2, [10/15 – popr.](#), [27/16](#), [31/16](#) – odl. US

Literatura:

- Vugrin, Marijana, Definiranje pojma javno dobro, Geodetski vestnik 49/2005-3, str. 416-423
- Tratnik, Matjaž in Venčur, Renato, Javno dobro, Pravna praksa, 2010, št. 38, str. 22
- Krisper-Kramberger, Marija, Javno dobro v novi pravni ureditvi, Pravna praksa, 1998, št. 4, str. I-VIII
- Prodan, Irena, Gospodarske javne službe v občini, Podjetje in delo, 2015, št. 3-4, str. 613
- Vugrin, Marijana, Javno dobro kot lastnik v zemljiški knjigi- kdo je že ta lastnik?, Geodetski vestnik 54/2 (2010)

- Mrkonjić, slađana, Javno dobro, Pravna praksa, 2009, št. 12, str. 19-20
- Novak, Marko, Javno dobro, Pravna praksa, 2004, št. 38-39, str. 47
- Kuralt, Tomaž, Vloga občinskih inšpekcijsko-redarskih služb v problematiki neurejenih občinskih cest, Pravna praksa, 2015, št. 29-30, str. 10-12
- Berden, Andrej, Javno dobro, Podjetje in delo, 2003, št. 6-7, str. 1574-1580
- Šinkovec, Janez, Javno dobro, Podjetje in delo, 1992, št. 4, str. 169

Spletni viri:

- Spletna stran Javne površine <https://javnepovrsine.wordpress.com/2016/04/05/zakljucek-raziskave-plakat-javne-povrsine/>
- Vrenčur, Renato, Služnost v javno korist <http://www.pravna-pomoc.info/zemljiskoknjizno-pravo/sluznosti-v-javno-korist/>
- Verčko Miha, Javne površine, javno dobro, dostopno na <https://javnepovrsine.wordpress.com/2015/10/26/primer-4-murgle-javna-parkirisca-ki-so-postala-zasebna/>
- Janja Vrhovnik, Javno dobro, diplomsko delo Univerza v Mariboru Pravna fakulteta, 2010 (str. 16-18) http://freeweb.t-2.net/jurij_stare1/GJD/06_UNI_MB_2010_Javno_dobro_Janja_Vrhovnik.pdf

Intervju:

- Martina Lipnik, univ.dipl.inž.arh., predsednica Društva za urbano okolje – odbor za lepšo staro Šiško - DUO, dne 7.4.2016
- Luka Ivanič, vodja Službe za sistem okolja in prostora pri Ministrstvu za okolje in prostor, dostopno na spletni strani <https://javnepovrsine.wordpress.com/2015/10/21/intervju-4-luka-ivanic/>
- Miha Verčko, Ministrstvo za pravosodje, dostopno na <https://javnepovrsine.wordpress.com/2015/10/28/intervju-6-miha-vercko/>

Judikati:

- Sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 3038/2009 http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2012032113051584/
- Sklep Višjega sodišča v Ljubljani III Cp 2957/2010 http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815250692/
- Sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 4676/2010 http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815255540/ i
- Sklep Vrhovnega sodišča II Ips 262/2009 <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2010040815244835/>

Dokumenti Računskega sodišča:

- Revizija gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči (št. 1209-1/2007-33 z dne 15.9.2008), ki je dosegljiva na: www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF1A69968C84A9C35C12572E60032EA8A
- Revizija zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011 (št. 320-15/2011/214 z dne 28. 9. 2012), ki je dosegljiva na: www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC62BF3B1457614C6C1257968002F8160
- Revizija smotnosti poslovanja Mestne občine Celje v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-19/2006-18 z dne 30. 5. 2008), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KDCC0BD0F75CC8FCDC125718F00327BE8>
- Revizija smotnosti poslovanja Mestne občine Velenje v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-22/2006-18 z dne 30. 5. 2008), ki je dosegljiva na:

- <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6A2C23C5D55CF4ACC125718F00327A42>
- Revizija smotnosti poslovanja Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-18/2006-21 z dne 30.5.2008), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K71E86C457FE6C662C125718F00327B69>
- Revizija smotnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-17/2006-17, z dne 30. 5. 2008), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2CEAADB0043E17FEC125718F00327AE4>
- Revizija smotnosti poslovanja Mestne občine Kranj v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-20/2006-19 z dne 30. 5. 2008), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K0618B83EF6EB58F5C125718F00327C71>
- Revizija smotnosti poslovanja Občine Piran v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa (št. 1215-21/2006-21 z dne 30. 5. 2008), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF48D31A37C69F063C125718F00327CF1>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Črna na Koroškem (št. 1215-23/2008-21 z dne 19. 10. 2009), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA11EE50E06A7CC1AC1257424004BB212>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Juršinci (št. 1215-24/2008-15 z dne 19. 10. 2009), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1CE3C6D9054FC2A8C1257425002F38BE>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Kozje (št. 1215-25/2008-17 z dne 19. 10. 2009), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K8CCB502798BA0552C1257425002F6E2E>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Križevci (št. 1215-26/2008-15 z dne 19. 10. 2009), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K972909F589784447C1257425002F87A0>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Laško (št. 1215-27/2008-17 z dne 19. 10. 2007), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1379E9669636D497C1257425002FA804>
- Revizija smotnosti rednega vzdrževanja občinskih cest v Občini Podvelka (št. 1215-28/2008-17 z dne 19. 10. 2007), ki je dosegljiva na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K565250378A7FD147C1257425002FC104>
- Poročilo o regijskih posvetih računskega sodišča s predstavniki občin v obdobju 2007-2008, ki je dosegljivo na: [http://www.rs-rs-si/rsrs/rsrs.nsf/V/KC89EF3BE10E91900C125756200408B78/\\$file/Regijski_posveti_07-08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KC89EF3BE10E91900C125756200408B78/$file/Regijski_posveti_07-08.pdf)
- Poročilo o regijskih posvetih računskega sodišča s predstavniki občin v obdobju 2011-2012, ki je dosegljivo na: [http://www.rs-rs-si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/\\$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf](http://www.rs-rs-si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf)