

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja

2. Šifra projekta:

V5-1091

3. Naslov projekta:

Evidentiranje pravnih režimov v Sloveniji

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Evidentiranje pravnih režimov v Sloveniji

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Registration of legal regimes in the Republic of Slovenia

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Pravni režimi, nepremičnine, prostorsko informacijski sistem, prostorsko načrtovanje, javno pravo/zasebno pravo

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Legal Regimes, Real Estates, Spatial Information System, Urban Planning, Private Law/Public Law

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

IGEA, svetovanje in storitve s področja nepremičnin, infrastrukture in prostora, d.o.o.
Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

6. Sofinancer/sofinancerji:

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

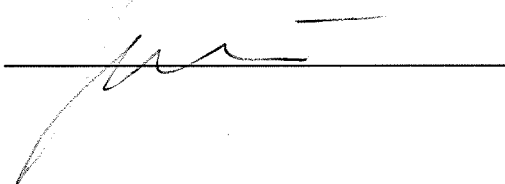
12049

prof. dr. Miha Juhart

Datum: 30. 9. 2011

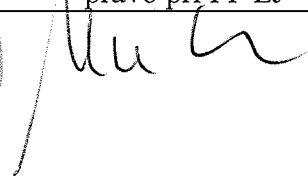
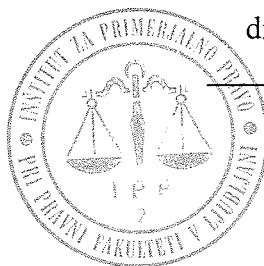
Podpis vodje projekta:

prof. dr. Miha Juhart



Podpis in žig izvajalca:

prof. dr. Lojze Ude,
direktor Inštituta za primerjalno
pravo pri PF LJ



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- ☒ a) v celoti
☐ b) delno
☐ c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- ☐ a) da
☒ b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Cilj projekta je bila priprava strokovnih podlag za vzpostavitev enotne zbirke podatkov o pravnem stanju v prostoru, konkretno o javnopravnih omejitvah, ki so namenjene varovanju javnega interesa na specifičnih področjih. Gre za omejitve rabe prostora, ki jih določajo npr.:

- prostorski akti, ki predpisujejo namensko rabo prostora in določajo dovoljene posege v prostor,
- režimi varstva naravnih dobrin in naravnih virov (območja najboljših kmetijskih zemljišč, vodna zemljišča, varovanih gozdovi, vodni viri),
- predpisi, ki na varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območjih vzpostavljajo poseben pravni režim,
- predpisi in akti o varstvu kulturne dediščine in ohranjanju narave v prostoru,
- predpisi o določitvi varstvenih pasov ob objektih gospodarske javne infrastrukture.

Z nekaterimi, ne pa vsemi od navedenih pravnih režimov, je povezan tudi status naravnega ali grajenega javnega dobra, ki bi moral biti načeloma evidentiran že v obstoječih evidencah – zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, kjer so sicer evidentirane pravice zasebnega prava.

Novo vzpostavljeni zbirni kataster naj bi enotno evidentiral prostorska območja vseh enot javnega interesa, ki so varovane s posebnim javnopravnim prostorskim režimom. Tovrstna zbirna evidenca zaenkrat še ni bila vzpostavljena in bi jo bilo treba postaviti ob bok že obstoječima zemljiški knjigi in zemljiškemu katastru, ki sta prvenstveno namenjena evidentiranju zasebnopravnih pravic in drugih interesov. Vpogled v kataster javnopravnih režimov bi omogočal pridobitev celovite informacije o vseh evidentiranih pravnih režimih na določenem geografskem območju. To bo zagotavljalo večjo preglednost odločanja v prostoru v korist varovanja javnega interesa in pospešitev postopkov prostorskega načrtovanja in umeščanja posegov v prostor. Dostop do podatkov o prostorskih omejitvah na enem mestu bo odpravil obstoječe administrativne ovire pri pridobivanju dovoljenj za posege v prostor in povečal pravno varnost lastnikov in kupcev nepremičnin, zlasti potencialnih investitorjev, ki načrtujejo posege v prostor.

Na osnovi pregleda stanja na področju javnopravnih režimov, ki je bil pripravljen v obliki popisa stanja, analize obstoječe zakonodaje, izhodišč, ki jih postavljajo sodobne smernice na področju urejanja evidentiranja nepremičnin in drugih pravic ter omejitev v prostoru (Kataster 2014) ter praktičnih zgledov iz drugih držav (predvsem Švica) je izdelan koncept priprave strokovnih podlag za vzpostavitev zbirnega katastra javnopravnih režimov v prostoru, ki opredeljuje:

- definicijo javnopravnega režima,
- namen zbirnega katastra javnopravnih režimov,
- način enotnega evidentiranja in določanja javnopravnih režimov v prostoru,
- osnovni način povezovanja z zemljiškim katastrom,
- osnovne odgovornosti in pristojnosti nosilcev javnopravnih režimov,

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

Cilji zbirke je predvsem zbrati in urediti podatke iz že obstoječih izvornih evidenc pri pristojnih organih združiti (v obliki geoinformacijskih plasti) v enoten zbirni kataster javnopravnih režimov in zagotoviti tudi sprotno ažuriranje vseh naknadnih sprememb iz izvornih evidenc.

Identificirane so bile nekatere že obstoječe pravne podlage za evidentiranje pravnih režimov v slovenskem pravnem redu, vsebovane zlasti v naslednjih aktih: Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Uredbo o prostorskem informacijskem sistemu, Pravilnik o prikazu stanja prostora, Zakon o infrastrukturi za prostorske informacije (ZIPI). Določbe teh aktov so bile analizirane z naslednjih vidikov:

- opredelitev namena zbirnega evidentiranja pravnih režimov
- določitev vsebine katastra pravnih režimov
- enotno evidentiranje pravnih režimov
- posredovanje podatkov in njihova oblika
- konstitutivni učinek oziroma posledice vpisa v zbirni kataster
- javnost podatkov, dostop do katastra in izpisek
- publicitetni učinek in načelo zaupanja
- razmerje do zemljiškega katastra in zemljiške knjige

V okviru projekta je bilo sicer ugotovljeno, da kljub navedenim pravnim podlagam trenutno ne razpolagamo s kvalitetnim in enostavno dosegljivim prikazom stanja prostora oziroma z ustreznimi podatkovnimi zbirkami, ki so nujno potrebne za ustrezno prostorsko načrtovanje. Razlogov je več, od tega, da posamezna zbirka ne obstaja, da je kakovost podatkov slaba oziroma, da ne zadošča potrebam (položajna, popolnost, ažurnost, ...), da pravni okvir za vodenje podatkov ni jase, da podatki (predvsem tisti, ki opredeljujejo pogoje in pravila posegov v prostor) niso enostavno opredeljivi in s tem tudi dosegljivi.

Ugotovljene so bile pomanjkljivosti obstoječih pravnih podlag, ki bi jih bilo treba odpraviti, če naj pravni učinki zbirnega katastra presegajo preprosto informativno funkcijo. Na zakonski ravni se zdi najustrežnejša dopolnitev določb ZPNačrt, ki že urejajo vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema. V zakonu bi bilo treba dodati naslednje določbe:

- izrecna določba, da je zbirni kataster pravnih režimov del prostorskega informacijskega sistema,
- opredelitev vsebine katastra s kombinacijo generalne klavzule (splošna definicija katastra kot zbirnega prikaza javnopravnih omejitev v prostoru, ki omogoča pregled omejitev, ki se nanašajo na konkretno nepremičnino) in eksemplifikativnega naštevanja tipičnih pravnih režimov, ki jih bo zajel kataster,
- pooblastilo Vladi RS, da s podzakonskim aktom določi konkreten seznam tipov pravnih režimov, ki se jih prikaže v zbirnem katastru,
- morebitni konstitutivni učinek vpisa za določene pravne režime (ki jih določi Vlada),
- izdajanje uradnih izpiskov iz zbirnega katastra o stanju pravnih režimov glede na določeno zemljiško parcelo (ter pravni učinek takih izpiskov),
- pooblastilo ministru za izdajo pravilnika o tehničnih vidikih delovanja zbirnega katastra.

V podzakonskem aktu (uredba vlade in pravilnik ministra) pa se lahko uredijo ostala vprašanja v zvezi z vodenjem zbirnega katastra, npr.:

- vrste podatkov, ki morajo biti posredovani o posameznem tipu pravnega režima,
- standardna oblika za posredovanje podatkov,
- način grafičnega prikaza javnopravnih režimov v prostoru v skupnem prikazu stanja prostora v prostorskem informacijskem sistemu,
- način vpogleda v zbirni kataster preko enotnega portala prostorskega informacijskega sistema,
- podrobnejša ureditev vsebine in načina izdajanja uradnih izpiskov iz zbirnega katastra.

V krovnem predpisu bi se uredila predvsem metodologija evidentiranja pravnih režimov in način združevanja podatkov. Treba bo določiti, kateri podatki se vodijo v zbirnem katastru (nosilec javnopravnega režima, lastnosti režima ...) – predvidoma so to osnovni podatki, medtem ko se podrobnejši podatki lahko še naprej vodijo v izvornih evidencah. Treba bo določiti tudi pristojnosti in odgovornosti nosilcev urejanja prostora za vodenje izvornih evidenc, za posredovanje podatkov izvornih evidenc v zbirni kataster v standardizirani obliki in za osveževanje podatkov na predpisan način. Možno je, da se bo glede teh vprašanj izkazalo kot nujno tudi poenotenje rešitev v matičnih zakonih, ki že urejajo evidence pravnih režimov.

Pripravljena je bila groba zasnova t.i. globalnega modela zbirke javnopravnih režimov, ki obsega:

- Namen in cilji zbirke javnopravnih režimov
- Globalni podatkov model
- Globalni načrt procesov
- Organizacijski model z odgovornostmi oziroma funkcijami posameznih organizacij
- Načrt informacijske arhitekture
- Akcijski načrt

V podzakonskem aktu bi se opredelil neke vrste uradni »katalog« javnopravnih režimov, ki ga je v nadaljevanju smiselno tudi informacijsko podpreti – pomeni objaviti in vzdrževati v prostorsko informacijskem sistemu. Za katalog skrbi upravljavec Prostorskega informacijskega sistema oz. upravljavec zbirke javno pravnih režimov (Ministrstvo za okolje in prostor). Katalog javnopravnih režimov je uradno kazalo vsebin oziroma informacijskih slojev, ki so del zbirke oz. katastra javno pravnih režimov.

Vsebina kataloga javno pravnih režimov naj obsega:

- Skupino javnopravnih režimov
- Naziv javno pravnega režima
- Definicija javno pravnega režima (opis, kaj določa javnopravni režim)
- Navedbo zakonodaje, ki določa javno pravni režim
- Upravljavca javnopravnega režima (javna institucija – običajno ministrstvo ali organ v sestavi ministrstva, ki je odgovoren za vodenje izvirne evidence)
- Nosilec javnopravnega režima (institucija, ki je zadolžena za opredelitev javnopravnega režima; gre za primere, ko institucija, ki vodi izvirno evidenco ni zadolžena za opredelitev režima in je zato zadolžen drug organ – primer: vodovarstvena območja – občinski nivo, ki jih določajo občine, vodijo pa se v zbirkah Agencije RS za okolje)

- Opredelitev prostorskega območja, na katerega se javnopravni režim nanaša (predvsem za primere, ko javnopravni režim ne obsega celotnega območja država, pač pa npr. le območje občine)

Ostali podrobnejši podatki o posameznem javnopravnem režimu bodo predvidoma vključeni v posamezni informacijski sloj. Vsebina kataloga javnopravnih režimov, ki so trenutno prepoznani in jih je mogoče identificirati, je bila primeroma prikazana v preglednici.

Smiselno je, da je vsebina posameznih informacijskih slojev v zbirki javno pravnih režimov enovita. Gre za model, ki je v Sloveniji že poznan in sicer v Zbirnem katastru GJI, katerega namen je pravzaprav podoben zbirki javno pravnih režimov. Zbirka javno pravnih režimov tako podaja predvsem osnovne oziroma pregledne podatke o posameznem javno pravnem režimu. Podatki, ki naj bi se vodili v zbirki javno pravnih režimov so opredeljeni že v Uredbi o prostorskem informacijskem sistemu (8. člen), kar je dobra osnova za določitev vsebine zbirke javno pravnih režimov. Poleg tega določila se je smiselno nasloniti tudi na opredelitve podatkovnih zbirk kot jih določa direktiva Inspire, ki določa predvsem vsebino storitev, ki naj bi jih za posamezno zbirko zagotovila posamezna država. Direktiva Inspire določa vsebino storitev v okviru t.i. »data specifications«, pri čemer je do sedaj pripravljeno le del specifikacij podatkovnih zbirk, ki jih opredeljuje direktiva Inspire. Od teh je glede na vsebino zbirke javno pravnih režimov smiselno upoštevati predvsem specifikacije za podatkovni sloj »zavarovana območja« (*protected sites*).

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- ☐ a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- ☒ b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- ☒ c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- ☐ d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- ☐ e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- ☐ a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- ☐ b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- ☐ c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- ☒ d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- ☒ e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- ☐ f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- ☒ g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- ☐ h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- ☐ i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

- Koncept spremembe pravnih osnov evidentiranja pravnih režimov ; predvideno je, da kocept potrdi pristojno ministrstvo (ali več njih) in je tudi osnova za pripravo izhodišč pravnih osnov.
- Izhodišča za dopolnitev pravnih osnov evidentiranja pravnih režimov; izhodišča bodo predvidoma podlaga, na osnovi katerih bo zakonodajalec lahko pristopil k spremembam oz. dopolnitvam zakonodaje
- Opredelitev pravnih režimov in organizacijske sheme evidentiranja pravnih režimov; jasno opredeljene odgovornosti ter vsebina pravnih režimov je eden ključnih pogojev za nadaljnjo izvedbo sistema.
- Analiza kritičnih točk evidentiranja in uporabe pravnih režimov; kritične točke v osbtoječih procesih so pomembni pri načrtovanju novih procesov
- Načrt procesov v evidentiranju pravnih režimov
- Grobi podatkovni model zbirke pravnih režimov; ta model vključuje model ali modele povezovanja z nepremičninskimi evidencami
- Načrt informacijske arhitekture evidentiranja pravnih režimov

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Dolgoročni rezultat je vzpostavitev zbirnega katastra pravnih režimov, ki naj bi enotno evidentiral prostorska območja vseh enot javnega interesa, ki so varovane s posebnim javnopravnim prostorskim režimom. Vpogled v kataster javnopravnih režimov bi omogočal pridobitev celovite informacije o vseh evidentiranih pravnih režimih na določenem geografskem območju. To bo zagotavljalo večjo preglednost odločanja v prostoru v korist varovanja javnega interesa in pospešitev postopkov prostorskega načrtovanja in umeščanja posegov v prostor. Dostop do podatkov o prostorskih omejitvah na enem mestu bo odpravil obstoječe administrativne ovire pri pridobivanju dovoljenj za posege v prostor in povečal pravno varnost lastnikov in kupcev nepremičnin.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ a) v domačih znanstvenih krogih;
- ☒ b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- ☒ c) pri domačih uporabnikih;
- ☐ d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Drugi nosilci javnopravnih režimov v prostoru.

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

-

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

-

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

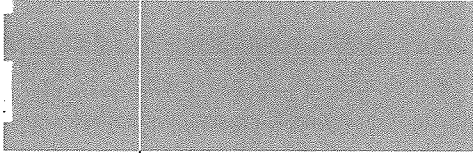
6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

Predstavitev projekta Agenciji RS za okolje, Ljubljana, 18. marec 2011

Predstavitev rezultatov projekta Ministrstvu za okolje in prostor, Ljubljana, 30. september 2011

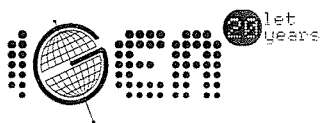
⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.



ii inštitut za primerjalno pravo

Univerza v Ljubljani



Končno poročilo raziskovalnega projekta
v okviru ciljnega raziskovalnega programa "Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"

EVIDENTIRANJE PRAVNIH REŽIMOV V SLOVENIJI

šifra projekta: V5-1091, trajanje: 1. 10. 2010 – 30. 9. 2011

Ljubljana, september 2011

Končno poročilo raziskovalnega projekta v okviru ciljnega raziskovalnega programa
"KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006-2013"

ŠIFRA IN NASLOV PROJEKTA:

V5-1091 Evidentiranje pravnih režimov v Sloveniji

NAROČNIKA:

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije
Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor

NOSILNA RAZISKOVALNA ORGANIZACIJA:

Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

SODELUJOČI RAZISKOVALNI ORGANIZACIJI:

IGEA, svetovanje in storitve s področja nepremičnin, infrastrukture in prostora, d.o.o.
Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

VODJA PROJEKTA:

prof. dr. Miha Juhart

ČLANI PROJEKTNE SKUPINE:

Tomaž Černe, dr. Matija Damjan, dr. Miha Juhart, Andrej Mesner, Miloš Pegan, mag. Martin Puhar,
dr. Tomaž Turk, dr. Ana Vlahek

TRAJANJE PROJEKTA:

1. 10. 2010 – 30. 9. 2011

KAZALO VSEBINE

EVIDENTIRANJE PRAVNIH REŽIMOV V SLOVENIJI	1
KAZALO VSEBINE	3
1. NAMEN IN CILJ ZBIRNEGA KATASTRA JAVNO-PRAVNIH REŽIMOV	4
2. IZHODIŠČA ZA VZPOSTAVITEV ZBIRNEGA KATASTRA JAVNOPRAVNIH REŽIMOV.....	5
2.1. OSNOVA ZA ENOTNO VODENJE PODATKOV	5
2.2. VODENJE IZVORNIH EVIDENC IN PRENOS PODATKOV V ZBIRNI KATASTER.....	6
2.3. DEFINIRANJE PRAVNEGA REŽIMA	6
3. ŠVICARSKI MODEL KOT ZGLED ZA VZPOSTAVITEV SLOVENSKEGA ZBIRNEGA KATASTRA.....	8
4. OBSTOJEČE PRAVNE PODLAGE ZA EVIDENTIRANJE PRAVNIH REŽIMOV V SLOVENSKEM PRAVNEM REDU.....	12
5. POMANJKLIVOSTI OBSTOJEČIH PRAVNIH PODLAG IN MOŽNE DOPOLNITVE	16
5.1. OPREDELITEV NAMENA ZBIRNEGA EVIDENTIRANJA PRAVNIH REŽIMOV	16
5.2. DOLOČITEV VSEBINE KATASTRA PRAVNIH REŽIMOV	16
5.3. ENOTNO EVIDENTIRANJE PRAVNIH REŽIMOV	17
5.4. POSREDOVANJE PODATKOV IN NJIHOVA OBLIKA	19
5.5. KONSTITUTIVNI UČINEK OZIROMA POSLEDICE VPISA V ZBIRNI KATASTER	21
5.6. JAVNOST PODATKOV, DOSTOP DO KATASTRA IN IZPISEK	23
5.7. PUBLICITETNI UČINEK IN NAČELO ZAUPANJA	24
5.8. RAZMERJE DO ZEMLJIŠKEGA KATASTRA IN ZEMLJIŠKE KNJIGE	25
5.9. POVZETEK TEMELJNIH DOPOLNITEV PREDPISOV, POTREBNIH ZA VZPOSTAVITEV ZBIRNEGA KATASTRA PRAVNIH REŽIMOV	25
6. PREDLOG VSEBINE ZBIRKE JAVNOPRAVNIH REŽIMOV.....	27
6.1. KATALOG ZBIRKE JAVNO PRAVNIH REŽIMOV.....	27
6.2. VSEBINA ZBIRKE JAVNO PRAVNIH REŽIMOV.....	32

1. Namen in cilj zbirnega katastra javno-pravnih režimov

Cilj projekta je priprava strokovnih podlag za vzpostavitev enotne zbirke podatkov o pravnem stanju v prostoru, konkretno o javnopravnih omejitvah, ki so namenjene varovanju javnega interesa na specifičnih področjih. Gre za omejitve rabe prostora, ki jih določajo npr.:

- prostorski akti, ki predpisujejo namensko rabo prostora in določajo dovoljene posege v prostor,
- režimi varstva naravnih dobrin in naravnih virov (območja najboljših kmetijskih zemljišč, vodna zemljišča, varovanih gozdovi, vodni viri),
- predpisi, ki na varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območjih vzpostavljajo poseben pravni režim,
- predpisi in akti o varstvu kulturne dediščine in ohranjanju narave v prostoru,
- predpisi o določitvi varstvenih pasov ob objektih gospodarske javne infrastrukture.

Z nekaterimi, ne pa vsemi od navedenih pravnih režimov, je povezan tudi status naravnega ali grajenega javnega dobra, ki bi moral biti načeloma evidentiran že v obstoječih evidencah – zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, kjer so sicer evidentirane pravice zasebnega prava.

Novo vzpostavljeni zbirni kataster naj bi **enotno evidentiral prostorska območja** vseh **enot javnega interesa**, ki so **varovane** s posebnim javnopravnim **prostorskim režimom**. Tovrstna zbirna evidenca zaenkrat še ni bila vzpostavljena in bi jo bilo treba postaviti ob bok že obstoječima zemljiški knjigi in zemljiškemu katastru, ki sta prvenstveno namenjena evidentiranju zasebno-pravnih pravic in drugih interesov.

Vpogled v kataster javnopravnih režimov bi omogočal pridobitev **celovite informacije** o vseh evidentiranih pravnih režimih na določenem geografskem območju. To bo zagotavljalo **večjo preglednost odločanja** v prostoru v korist **varovanja javnega interesa** in **pospešitev postopkov** prostorskega načrtovanja in umeščanja posegov v prostor. Dostop do podatkov o prostorskih omejitvah na enem mestu bo **odpravil obstoječe administrativne ovire** pri pridobivanju dovoljenj za posege v prostor in **povečal pravno** varnost lastnikov in kupcev nepremičnin, zlasti potencialnih investitorjev, ki načrtujejo posege v prostor. Konceptualno bi se bilo moč okvirno zgledovati po že obstoječem švicarskem modelu vzpostavitve tovrstnega katastra in pri tem upoštevati tudi izkušnje, pridobljene z vzpostavljanjem slovenskega katastra gospodarske javne infrastrukture.

2. Izhodišča za vzpostavitev zbirnega katastra javnopravnih režimov

2.1. Osnova za enotno vodenje podatkov

Preliminarno ugotavljamo, da evidentiranja javnopravnih prostorskih režimov **ni mogoče preprosto vezati** na podatke zemljiškega katastra, saj se številni pravni režimi ne določajo na podlagi meja zemljiških parcel ali katastrskih občin, ampak se zarišejo v topografski prikaz prostora ne glede na parcelne meje (npr. namenska raba prostora) oziroma se določajo le opisno po geomorfoloških, hidroloških ali bioloških značilnostih terena (npr. najvišji zabeleženi vodostaj). V veliki večini bi za vsako zemljiško parcelo sicer lahko opredelili stanje javnopravnih režimov, a ne za vse. Nejasnosti in potencialni spori, ki bi se zaradi tega lahko pojavili na mejnih območjih posameznega režima, zaenkrat preprečujejo vzpostavitev opredelitve režimov po zemljiških parcelah.

Spričo navedenega je izhodišče za enotno evidentiranje pravnih režimov takšno, da se vsak pravni režim **grafično prikaže v prostoru** na podlagi **enotnega koordinatnega sistema**. Vsak pravni režim dobi svoj **identifikator**. Grafični prikaz pravnega režima tvori poseben sloj v zbirnem katastru. Iz preseka slojev bo mogoče razbrati, kje se različni javnopravni režimi prostorsko prekrivajo in do kam sežejo. Kot eden (zadnji) od slojev se čez zbrane podatke o pravnih režimih naloži zemljiški kataster in iz preseka njegovih podatkov z območji pravnih režimov je mogoče bolj ali manj natančno (odvisno od natančnosti podatkov posameznega pravnega režima) razbrati, na katere parcele posamezen pravni režim posega oziroma jih zadeva.

Določeno težavo pri takem pristopu predstavljajo tisti pravni režimi, ki so prostorsko opredeljeni z naravnimi značilnostmi prostora ali so vezani na dejansko rabo prostora (kmetijsko, gozdno, pozidano, vodno ali drugo zemljišče). Tovrstni elementi se namreč lahko v naravi razmeroma hitro spreminjajo, te spremembe pa se ne evidentirajo redno. Ker je pravni režim vezan na dejansko stanje v naravi in ne na evidentirano stanje, lahko pride do razhajanja med podatki zbirnega katastra in dejanskim območjem določenega pravnega režima. Ocenjujemo, da je to težavo mogoče omiliti z vzpostavitvijo sistema čim bolj rednega ažuriranja dejanskih podatkov v izvornih evidencah tovrstnih pravnih režimov, npr. tako, da se v evidenco sproti zajemajo tudi novi podatki, ki so jih morale pridobiti stranke v postopku pridobivanja dovoljenj za posamezne posege v prostor (npr. določitev meje vodnega zemljišča).

2.2. Vodenje izvornih evidenc in prenos podatkov v zbirni kataster

Vsak javnopravni režim ima praviloma določenega **nosilca**, tj. državni organ, ki je pristojen za določanje in spreminjanje območij takega režima in za odločanje o posegih v prostor oziroma razpolaganju z nepremičninami v delu, kolikor so taka ravnanja zajeta s pravili tega pravnega režima. Večina podatkov o omejitvah v prostoru je že vzpostavljenih oziroma jih na podlagi področnih predpisov pristojni organi že vodijo v svojih evidencah. Ločeno skladiščenje teh podatkov pa ne zagotavlja njihove preglednosti in pravne varnosti za tiste, za katere so ti podatki relevantni, zato je smiselno te podatke iz že obstoječih izvornih evidenc pri pristojnih organih združiti (v obliki plasti) v enoten zbirni kataster javnopravnih režimov. Poleg združitve podatkov ob vzpostavitvi zbirnega katastra je bistveno zagotoviti tudi **sprotno ažuriranje** vseh naknadnih sprememb v izvornih evidencah. Treba je torej zagotoviti, da se podatki iz izvornih evidenc ob vsaki spremembi posredujejo v zbirni kataster, in določiti pristojne nosilce urejanja prostora, ki so zadolženi za tako posredovanje. Najprimerneje je, da so za posredovanje zadolženi režimodajalci sami. Ažuriranje podatkov je tehnično mogoče doseči tudi z **virtualno združitvijo** evidenc, tako da vsak organ vodi svojo izvirno evidenco režimov, za katere je pristojen, podatki iz teh evidenc pa so virtualno združeni v zbirni kataster.

Zaradi združevanja podatkov v zbirnem katastru bo treba določiti **enotne standarde** za vodenje podatkov v zbirnih evidencah oziroma vsaj za njihovo posredovanje v zbirni kataster, kar je nujno zaradi združljivosti podatkov o različnih pravnih režimih. Standardi zadevajo npr. metodo in natančnost določitve režima v prostoru (npr. +/- 1m). Verjetno bo potrebna določena stopnja standardizacije tudi glede vzdrževanja in posodabljanja podatkov.

Pri tistih pravnih režimih, za katere izvirna evidenca še ne obstaja, jo je potrebno vzpostaviti. Eventualno (če ni potrebe po ločenem vodenju podrobnejših podatkov o določenem pravnem režimu) jo je moč vzpostaviti zgolj kot poseben sloj v zbirnem katastru, ki bi v tem pogledu hkrati predstavljal tudi izvirno evidenco.

2.3. Definiranje pravnega režima

Za vzpostavitev zbirnega katastra je treba predhodno določiti, **kateri sploh so tisti pravni režimi**, ki jih je treba **enotno evidentirati**. Izhodiščno je torej potrebna **definicija javno-pravnega prostorskega režima** oziroma določitev temeljnih meril, na podlagi katerih se presoja, ali določena vrsta javnopravnih omejitev v prostoru tvori pravni režim, ki ga je treba enotno evidentirati v zbirnem katastru. Mejni primer so npr. šolski okoliši, ki posredno, preko kapacitet obstoječih šol, vplivajo na stanovanjsko gradnjo na določenem območju – zaradi tega ministrstvo za šolstvo spada med nosilce urejanja prostora.

Javno-pravni režim mora biti jasno in nedvoumno določen. Praviloma gre za neko **omejitev rabe nepremičnin** oziroma **vpliv na rabo nepremičnin** v določenem prostoru, ki jo določi nosilec urejanja pro-

stora, ki vodi o teh režimih tudi neko izvirno evidenco. Iz navedenega se kot temeljni predpostavki za opredelitev javnopravnega režima kristalizirata naslednja kriterija:

- **obstoj omejitve rabe oziroma vpliva na rabo prostora, in**
- **obstoj izvirne evidence**, ki jo o teh omejitvah oziroma vplivih vodi nosilec urejanja prostora.

Obstajajo namreč javno-pravni režimi, o katerih se ne vodi evidenca, ki pa jih seveda v zbirni kataster pred vzpostavitvijo izvirne evidence ni mogoče vključiti.

Pri definiciji pravnega režima je treba upoštevati še naslednje vidike:

- praviloma gre za območje;
- če objekt ni evidentiran kot območje, ampak kot točka ali linija, se praviloma lahko določi varovalno območje v okolici;
- območje javno-pravnega režima določa istovrstne omejitve razpolaganja, posebne dolžnosti; pogoje za poseg v prostor in druge omejitve, ki izhajajo iz zakonsko urejenih javnih interesov;
- območje je registrirano v ustrezni matični (izvirni) evidenci in ima enolično identifikacijo.

Dolgoročno bi bilo mogoče razmisliti o **tipizaciji pravil in omejitev** prostorske rabe, ki jih je mogoče določiti z javnopravnim režimom.

3. Švicarski model kot zgled za vzpostavitev slovenskega zbirnega katastra

Primeren zgled za ureditev zbirnega katastra javnopravnih režimov pri nas je švicarski informacijski sistem javnopravnih omejitev lastnine, katerega okvir je bil vzpostavljen z dne 5.10.2007 sprejetim zveznim **Zakonom o geopodatkih** (*Geoinformationsgesetz* (GeolG))¹ ter na njegovi podlagi dne 2.9.2009 sprejeti **Uredbi o katastru javnopravnih omejitev lastnine** (*Verordnung über den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen* (ÖREBKV)), ki je stopila v veljavo 1.10.2009.² Švica je namreč ena prvih držav, ki uvaja sistematičen kataster javnopravnih režimov.

Temeljni namen vzpostavitve katastra javnopravnih režimov v Švici je omogočiti enostaven in transparenten dostop do podatkov o stanju javnopravnih omejitev na posameznem zemljišču, ki je bil (tako kot pri nas) spriču razpršenosti in neurejenosti ter nepreglednosti baz režimov močno omejen.³ Za razliko od zemljiške knjige kot zbirke podatkov zasebnopravnih omejitev zemljišč ter nekaterih javnopravnih omejitev, ki se nanašajo na konkretno zemljišče,⁴ v Švici centralna zbirka javnopravnih omejitev zemljišča do sedaj ni obstajala. Prav to praznino, ki je rezultirala v nepreglednosti sistema javnopravnih omejitev, naj bi zapolnila vzpostavitev **zbirnega katastra javnopravnih omejitev lastnine** (*Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen*, t.i. *ÖREB-Kataster*). Namesto romanja od vrat do vrat posameznih organov in zbiranja ter primerjanja podatkov različnih javnopravnih režimov, katerih število se z leti povečuje, bodo odslej posamezniki (lastniki zemljišč in vsi drugi akterji, udeleženi v prometu z zemljišči) do podatkov o javnopravnih režimih dostopali na enem mestu – preko katastra javnopravnih omejitev lastnine. Na enem mestu bodo zbrani in med seboj povezani vsaj najpomembnejši podatki o javnopravnih omejitvah lastninske pravice na posamezni nepremičnini. Sistem bo poleg tega tudi pomembno orodje v rokah državnih in občinskih organov za izpolnjevanje njihove dolžnosti učinkovitega zagotavljanja podatkov, kar je skladno z zvezno strategijo e-uprave, ki zahteva večjo učinkovitost in dostopnost upravnih postopkov državljanom. Zaradi lažje dostopnosti podatkov o javnopravnih režimih naj bi zasebni sektor privarčeval čas in denar, predvsem pa mu bo s dostopanjem do popolnih, zanesljivih in razumljivih podatkov zagotovljena večja pravna varnost.

¹ *Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation*, SR 510.62. Relevantni so členi 16-18, ki tvorijo sekcijo 4 GeolG.

² SR 510.622.4. Glej 33. člen ÖREBKV. Kolikor ÖREBKV posameznega vprašanja ne ureja drugače, se v skladu z drugim odstavkom 1. člena ÖREBKV še naprej uporablja Uredba o geopodatkih z dne 21.5.2008 (*Geoinformationsverordnung* (GeolV)). Na podlagi GeolG je bilo sprejetih 11 uredb, 9 od teh jih je stopilo v veljavo. Več o tem glej Kaufmann, Jürg: *The New Swiss Law on Geoinformation and the Ordinance on the Cadastre on Public Law Restrictions*, FIG Congress 2010, Facing the Challenges – Building the Capacity, Sydney, Australia, 11-16 April 2010.

³ Namen katastra definira 2. člen ÖREBKV.

⁴ Glej člen 16 GeolG, ki se sklicuje na švicarski civilni zakonik. Novi člen 962 ZGB z naslovom *Öffentlichrechtliche Beschränkungen* (revizija bo stopila v veljavo 1.1.2012, a ga GeolG že upošteva) namreč določa zanamovanje obstoja javnopravnih omejitev, ki zadevajo konkretno nepremičnino.

Vzpostavitev katastra javnopravnih omejitev lastnine je bila načrtovana v **dveh fazah**:⁵

- v prvi fazi naj bi do leta 2015 kataster vzpostavilo od dva do pet švicarskih kantonov (začenši s polno uporabo 1.1.2014 in testnim obdobjem enega leta do 1.1.2015 ter z evalvacijo delovanja sistema v letu 2015),
- v drugi fazi, ki bi se zaključila do leta 2019, pa bi po vzoru izkušenj prvotnih kantonov kataster vzpostavili še preostali, tako da bi kataster pričel v celoti in popolno delovati s 1.1.2020.

Trenutno torej poteka prva faza pilotnega projekta vzpostavljanja švicarskega katastra javnopravnih omejitev. V njej od 31.3.2011 sodeluje kar osem kantonov (Kanton Thurgau, Kantona Obwalden in Nidwalden v skupnem projektu, del Kantona Zürich,⁶ del Kantona Bern, Kanton Jura, Kanton Neuchâtel in Kanton Ženeva), ki so se odzvali na poziv k poskusni implementaciji katastra. ÖREBKV določa tudi časovnico za sprejem relevantnih predpisov s strani zveznega urada za topografijo (t.i. *swisstopo*) in pristojnih kantonalnih uradov.

Javnopravnih režimov je v Švici več kot 150. V začetni fazi bo v zbirni kataster vključenih 17 najpomembnejših omejitev lastnine iz 8 različnih sektorjev na zvezni ravni (prostorsko načrtovanje, državne ceste, železnice, letališča, onesnažena območja, varovanje podzemnih voda, zvok, gozdovi), kantoni pa bodo lahko dodali svoje režime, če so ti jasno definirani, zadevajo določeno število zemljiških parcel in so pravno veljavni.⁷

Kataster je sestavljen iz **zbira načrtov** in **pravne regulative** javnopravnih režimov.⁸ Vsebuje podatke, ki jih določa GeolV,⁹ ter podatke, ki jih kot podatke, ki se vpisujejo v kataster, določijo kantoni; vsebinsko pravnih predpisov, ki neposredno opisuje zadevne omejitve; povezave na relevantno zakonodajo; ter nadaljnje podatke in navodila za uporabo katastra.

Z vidika učinkov vpisa v kataster je pomemben 17. člen GeolG, ki določa, da se šteje, da je vsebina katastra javno poznana, katastru je torej pripisan **pozitivni publicitetni učinek**. Kaj več o tem, kakšna je pravna narava katastra in kakšni so, če sploh, drugi učinki njegovih vpisov, GeolG in ÖREBKV žal ne razkrijeta, se je pa o tej izrazito pomembni tematiki izrekla švicarska pravna teorija.¹⁰ Po njenem mnenju kataster nima drugih pravnih učinkov. Tako npr. ne velja negativen publicitetni učinek, ne velja torej, da tisto, kar ni vpisano, do dokaza o nasprotnem šteje za nepoznano. Vpis prav tako ni konstitutivne narave niti učinkovanje omejitve ni vezano nanj. V primeru nasprotovanja podatkov iz

⁵ Glej 26. člen ÖREBKV.

⁶ O vzpostavljanju katastra k kantonu Zürich glej Hiestand, Othmar: *Umsetzung des ÖREB-Katasters im Kanton Zürich*, cadastre, 1. Dezember 2009, str. 17-19.

⁷ Glej člen 16 GeolG in člene 5-8 ÖREBKV.

⁸ Glej 3. člen ÖREBKV.

⁹ Glej Dodatek 1 GeolV.

¹⁰ Glej Kettiger, Daniel: *Wesen und Wirkungen des REB-Katasters*, cadastre, 6 August 2011; Miserez, Jean-Paul: *Die Funktion des ÖREB-Katasters als Publikationsorgan*, cadastre, 6. August 2011, str. 7.

katastra s tistimi v relevantni pravni podlagi, ki je vzpostavila javnopravno omejitev, imajo načeloma prednost slednji, kantoni pa lahko za svoje omejitve določijo tudi drugače.¹¹

Podatki so na voljo v **digitalni in analogni obliki**, do njih je moč dostopati **preko spleta** in jih naložiti na nosilec podatkov.¹² Internetni dostop omogoča pregledovanje, povečevanje, zmanjševanje in prenašanje grafičnih podatkov ter njihovo primerjanje s podatki drugih režimov. Podobno kot v primeru zemljiške knjige lahko posameznik naroči tudi izpisek v fizični ali pdf obliki,¹³ pridobi lahko tudi **overjen izpisek**, ki ima naravo uradnega dokumenta in jamči skladnost vsebine izpiska z vsebino katastra ter njeno skladnost s stanjem javnopravnih omejitev na dan izdaje izpiska.¹⁴ Izpisek vsebuje vse relevantne grafične podatke in pravne podlage, ki zadevajo status posamezne nepremičnine: podatke o nepremičnini, načrt javnopravnih omejitev s temeljnimi in morebitnimi specialnimi pravnimi podlagami, uradne odločbe o javnopravnih omejitvah, seznam relevantne zakonodaje ter imena in naslove organov, ki lahko nudijo nadaljnje podatke o relevantnih javnopravnih režimih. Izpisek je dolg nekaj strani, pridobiti je moč tudi izpisek v skrajšani obliki oziroma v obliki povzetka.¹⁵ Trenutno so kantoni v fazi odločanja, katerim organom podeliti pristojnost overjanja izpiskov iz katastra javnopravnih omejitev lastnine.

Kataster je v skupni upravi konfederacije in kantonov, ki si delijo tudi stroške obratovanja katastra. Ti naj bi znašali okoli 5-10 milijonov EUR letno, pri čemer bo zveza krila eno polovico, druga pa se bo delila med kantoni po različnih kriterijih (1/5 stroškov enakovredno, 3/5 glede na populacijo kantona ter preostala 1/5 glede na površino kantona).¹⁶ Konfederacija sprejema strateške odločitve in določa minimalne pogoje za delovanje katastra, kantoni pa organizirajo upravljanje katastra in določajo za to pristojne organe.¹⁷ Skupno upravljanje se izvaja na podlagi sporazumov med konfederacijo in kantoni oziroma njihovimi pristojnimi organi.¹⁸ Nadzor nad delovanjem katastra je podeljen zveznemu uradu za topografijo, ki bo spričo kompleksnosti projekta ustanovil poseben svetovadni odbor z nalogo organizacijskega in tehničnega koordiniranja vzpostavljanja katastra v prvi 12-letni implementacijski fazi ter z nalogo vrednotenja uspešnosti projekta po zagonu katastra.¹⁹ GeolG poleg tega določa tudi odgovornost za vodenje katastra, ki se presoja po pravilih civilnega zakonika.²⁰

¹¹ Glej 16. člen ÖREBKV.

¹² Glej 16. člen GeolG in 9. člen ÖREBKV.

¹³ Glej 10. člen ÖREBKV.

¹⁴ Glej člena 14 in 15 ÖREBKV.

¹⁵ Glej 11. člen ÖREBKV.

¹⁶ Glej člene 20-23 in 29 ÖREBKV. Več o tem glej Wicki, Fridolin: *Die neue Verordnung über den Kataster der öffentlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV)*, cadastre, 1. Dezember 2009, str. 9. Glej tudi 39. člen GeolG.

¹⁷ Glej člen 16 GeolG in člene 17-19 ÖREBKV. Kantoni imajo pri tem, komu podeliti to pristojnost, proste roke. Wicki, Fridolin: *Die neue Verordnung über den Kataster der öffentlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV)*, cadastre, 1. Dezember 2009, str. 8-9.

¹⁸ Glej 30. člen ÖREBKV.

¹⁹ Glej člen 31 ÖREBKV.

²⁰ Člen 18 GeolG.

Leta 2006 opravljena študija o stroškovnih vidikih vzpostavitve katastra javnopravnih omejitev lastnine v Švici²¹ je pokazala, da bo za vzpostavitev in delovanje katastra prihodnjih 20 let potrebnih od 100 do 350 milijonov CHF, kar pomeni letni strošek od 5 do 20 milijonov CHF. Pri tem je potrebno upoštevati, da je večina podatkov že digitaliziranih in s tem pripravljenih za prevzem v zbirni kataster, strošek za njihovo digitalizacijo oziroma urejanje pa že predviden v zveznem, kantonalnih in občinskih proračunih. Dodatni stroški, povezani z zagotavljanjem podatkov, bodo tako nastali zgolj za potrebe revizije obstoječih podatkov ter za njihov prenos v zbirni kataster. V primerjavi z ekonomskimi koristmi, ki jih prinaša tovrstna evidenca, so stroški vzpostavitve in delovanja katastra zanemarljivi. Poleg neposrednega zmanjšanja stroškov s pridobivanjem relevantnih podatkov za lastnike nepremičnin, hipotekarno industrijo, nepremičninske agencije in druge sektorje (ocenjujejo ga na 100 milijonov CHF letno) je potrebno omeniti predvsem povečanje transparentnosti trga in pravne varnosti vseh akterjev na njem ter s tem povezanega zmanjšanja rizika poslovanja z nepremičninami in posledično zmanjšanja hipotekarnih obresti.²²

²¹ *Kostenschätzung der Erstellung eines Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB); Studie vom 30. Januar 2006 im Auftrag des Bundesamtes für Landestopografie.*

²² Švicarske nepremičnine so obremenjene s hipotekami v vrednosti 700 milijard CHF, kar znaša preko 100.000 CHF na prebivalca. Glej Nicodet, Marc: *Der ÖREB-Kataster – ein wichtiger Beitrag zur Rechtssicherheit des Grundeigentums*, cadastre, 1. Dezember 2009, str. 5.

4. Obstoječe pravne podlage za evidentiranje pravnih režimov v slovenskem pravnem redu

Pravne podlage, ki omogočajo evidentiranje javnopravnih režimov v prostoru oziroma vzpostavitev njihovega zbirnega katastra, delno že obstajajo v veljavnih predpisih, ki pa bi jih bilo treba glede nekaterih vprašanj še dopolniti, kot bo prikazano v nadaljevanju.

Veljavna zakonodaja mestoma uporablja izraz **pravni režim**, vendar ga nikjer izrecno ne opredeljuje. Definicijo je vseboval prej veljavni Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE)²³, ki je v prvem odstavku 40. člena določal: »*Pravni režim so pravna pravila, s katerimi predpis s področja upravnega prava določa način pridobivanja in uživanja lastninske pravice na določenem območju.*« Ocenjujemo, da je ta opredelitev nekoliko preozka, saj gre za omejitve, ki jih lahko za konkretno območje zaradi varstva specifičnega javnega interesa določi bodisi splošni bodisi posamični javnopravni akt (zakon, uredba, odlok, odločba), nanašajo pa se na način pridobivanja, uživanja in razpolaganja z lastninsko pravico ali z drugimi stvarnopravnimi pravicami na nepremičninah na določenem območju. Če bi se definicijo pravnega režima ponovno vključilo v zakon, bi bilo zaradi večje jasnosti generalni klavzuli smotno dodati še eksemplifikativno naštete primere tovrstnih pravnih režimov ali omejitev, ki jih lahko vsebujejo. Natančneje pa bi se vse pravne režime, ki naj jih zajame zbirni kataster javnopravnih režimov, določilo v ustreznem podzakonskem aktu.

Vzpostavitev zbirke pravnih režimov, ki naj bi jo vzpostavilo in v sodelovanju z občinami vodilo ministrstvo za prostor, je predvideval že 149. člen **Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1)**.²⁴ Določal je, da zbirka pravnih režimov prikazuje prostorske akte in podatke iz drugih aktov, ki predpisujejo ureditve, ukrepe in omejitve v prostoru; zbirka pravnih režimov se prikazuje v zemljiškem katastru in je povezljiva s katastrom stavb. To določbo je razveljavil **Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)**,²⁵ ki v 85. členu predvideva, da Ministrstvo za okolje in prostor vzpostavi ter zagotavlja vodenje in vzdrževanje **prostorskega informacijskega sistema**. Ta sistem naj bi bil namenjen za opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora (vključno s pripravo in sprejemom prostorskih aktov države in občin ter spremljanjem stanja prostora) ter za omogočanje javnosti, da se seznani s stanjem v prostoru.

Drugi odstavek 85. člena ZPNačrt določa, da prostorski informacijski sistem vsebuje:

1. podatke o dejanskem stanju v prostoru na osnovi evidentiranja nepremičnin, vključno s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture,

²³ Uradni list RS, št. 52/2000, 37/2002 Odl.US: U-I-74/01-15, 87/2002-SPZ, 44/2003 Odl.US: U-I-230/00-40, 47/2006-ZEN.

²⁴ Uradni list RS, št. 110/02 (8/03 popr.), 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C, 79/10 Odl.US: U-I-85/09-8, 80/10-ZUPUDPP (106/10 popr.).

²⁵ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09, 80/10-ZUPUDPP (106/10 popr.), 43/11-ZKZ-C.

2. podatke o pravnem stanju v prostoru na osnovi prostorskih aktov, vključno z namensko rabo prostora,
3. podatke o drugih pravnih režimih, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim,
4. podatke o vrednotenju, vplivih in omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave,
5. podatke iz upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje,
6. druge podatke za pripravo, sprejem in spremljanje prostorskih aktov.

Ugotavljamo, da se 2. in 3. točka v celoti, deloma pa tudi 4. in 5. točka navedenega odstavka nanašajo na javnopravne režime v prostoru. ZPNačrt torej daje temeljno **pravno podlago za to, da se kataster pravnih režimov vodi kot del prostorskega informacijskega sistema.**

Za preglednost podatkov v zbirnem katastru pravnih režimov in za identifikacijo pravnih režimov, ki veljajo za konkretno nepremičnino, bo bistven tudi grafični prikaz območja posameznih pravnih režimov v prostoru. Zaradi tega je kot pravna podlaga za vzpostavitev katastra pravnih režimov pomemben tudi 86. člen ZPNačrt, v katerem je urejen **prikaz stanja prostora**, ki se pripravi na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in prikazuje poleg dejanskega stanja v prostoru (stavbna, kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča) tudi prikaz varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območij, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim, ter prikaz s prostorskimi akti določenih območij namenske rabe. Prikaz stanja prostora vsebuje grafični in tekstualni del, in se ves čas posodablja in javno objavlja. Prikazi iz prvega odstavka tega člena se pripravijo tako natančno, da je možno njihovo mejo določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru.

Peti odstavek 85. člena ZPNačrt pooblašča Vlado RS za sprejem podzakonskega akta, s katerim se podrobneje uredi vsebino in način priprave, vodenja, uporabe in vzdrževanja prostorskega informacijskega sistema. Na tej podlagi je Vlada izdala **Uredbo o prostorskem informacijskem sistemu**.²⁶ Za vsebino katastra pravnih režimov so relevantni zlasti 7.–10. člen uredbe, ki natančneje opredeljujejo vsebino in način posredovanja nekaterih kategorij podatkov, ki se povezujejo v prostorski informacijski sistem.

V 7. členu uredba določa, da so **podatki o pravnem stanju v prostoru** na osnovi prostorskih aktov in **podatki prostorskih aktov v sprejemanju**:

- vsebina tekstualnega in grafičnega dela prostorskega akta,
- priloge, ki so sestavni del prostorskega akta, in
- ostala dokumentacija, ki je nastala v postopku priprave in sprejema prostorskega akta in se vodi v spisu postopka.

²⁶ Uradni list RS, št. 119/2007, 8/2010-ZIPI. Uredba je razveljavila prej veljavni Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke pravnih režimov (Uradni list RS, št. 34/2004), ki je bil izdan na podlagi četrtega odstavka 149. člena ZUreP-1.

Podrobnejša vsebina teh podatkov je določena v predpisih o prostorskem načrtovanju. Ministrstvu (kot upravljalcu prostorskega informacijskega sistema) jih morajo posredovati pripravljenci prostorskih aktov v postopku priprave in sprejemanja teh aktov.

V skladu z 8. členom uredbe se v prostorskem informacijskem sistemu zajamejo sledeči **podatki o drugih pravnih režimih**, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim:

- podatki o varstvenem območju: geokode območja, oznaka območja, ime območja, oznaka varstvenega režima, dodaten opis pravnega režima, oznaka predpisa, datumi veljavnosti in opombe in
- podatki o predpisu, s katerim je pravni režim vzpostavljen, in vse njegove spremembe in dopolnitve: oznaka predpisa, naslov predpisa, objave predpisa, datum zadnje spremembe predpisa, povezava z vsebino prečiščenega besedila predpisa, oznaka spremembe predpisa, naslov spremembe predpisa, objava spremembe predpisa, povezava z vsebino spremembe predpisa.

Če je varstveno območje določeno kot točka oziroma linija v prostoru, je sestavni del teh podatkov tudi polmer okolice točke oziroma linije. Podatke ministrstvu posreduje upravljalec podatkovne baze posameznega pravnega režima oziroma organ, ki je pristojen za vzpostavitev takega pravnega režima.

Po 9. členu uredbe se v prostorski informacijski sistem vključujejo tudi podatki o vrednotenju, vplivih in **omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru**, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave. Ti predpisi so za kataster pravnih režimov relevantni, kolikor zaradi varstva kulturne in naravne dediščine omejujejo način uporabe nepremičnin oziroma izvrševanja lastninske in drugih pravic na njih. Te podatke vodi, vzdržuje in objavlja na svetovnem spletu ministrstvo, pristojno za varstvo kulturne dediščine, oziroma ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave.

V skladu z 10. členom uredbe so **upravni akti, ki se nanašajo na gradnje**, gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje ali dokazilo, da ima stavba uporabno dovoljenje, in upravni akti, izdani v postopku inšpekcijskega nadzorstva nad izvajanjem predpisov, ki se nanašajo na gradnje. Podatkovna baza o upravnih aktih vsebuje podatke o nepremičninah, na katere se postopek nanaša, naziv organa, ki vodi postopek, naziv oziroma ime investitorja, enolično identifikacijsko številko upravnega akta, vrsto upravnega akta, datum izdaje upravnega akta in zaznambo dokončnosti oziroma pravnomočnosti upravnega akta ter zaznambo morebitne razveljavitve, odprave oziroma ničnosti tega akta, v primeru inšpekcijskih ukrepov pa tudi zaznambo morebitne ustavitve postopka in v primeru gradbenega dovoljenja tudi poziv občini, ali želi biti stranka v postopku. Sestavni del podatkovne baze je tudi digitalna oblika dela projektne dokumentacije. Podatkovno bazo vodi ministrstvo, pristojno za prostor, podatke vanjo pa med postopkom sproti posredujejo za izdajo upravnih aktov pristojni upravni organi.

Poleg omenjene uredbe pa je na podlagi četrtega odstavka 86. člena ZPNačrt minister za okolje in prostor izdal **Pravilnik o prikazu stanja prostora**,²⁷ s katerim se določa podrobnejšo vsebino, način priprave in uporabe prikaza stanja prostora. Obvezne sestavine **grafičnega dela prikaza stanja** so:

- grafični prikaz rabe prostora,
- grafični prikaz gospodarske javne infrastrukture,
- grafični prikaz varstvenih režimov in
- prikaz meje območja prostorskega akta.

Grafični prikaz rabe prostora vsebuje prikaz namenske rabe iz prostorskih aktov, kot je ta najpodrobneje določena. Na tem prikazu se dodatno prikažejo tudi območja večja od 5000 m², kjer se namenska raba razlikuje od osnovne dejanske rabe. Grafični prikaz varstvenih režimov vsebuje prikaz varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območij, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim. Grafični prikazi stanja prostora se prikažejo na geodetskih načrtih najmanj natančnosti merila 1 : 5000.

Obvezne sestavine **tekstualnega dela prikaza stanja** prostora so:

- osnovni podatki za območje prostorskega akta, kot je velikost območja, število zgradb in število prebivalcev,
- bilanca površin zemljišč namenske/dejanske osnovne rabe,
- bilanca površin območij pod različnimi varstvenimi režimi in
- opis kvalitete in opozoril o primernosti in zanesljivosti uporabe posameznih delov grafičnega dela prikaza stanja prostora.

V skladu s 6. členom pravilnika se prej navedene obvezne sestavine prikaza stanja za celotno območje Republike Slovenije vodi v **skupnem prikazu stanja prostora**, ki se objavi na portalu prostorskega informacijskega sistema, kjer je omogočena uporaba osnovnih omrežnih storitev, kot so storitve dostopa, iskanja, pregledovanja in prenosa. Skupen prikaz stanja mora vsebovati tudi storitev avtomatizirane izdelave prikaza stanja prostora za posamezen prostorski akt. Skupen prikaz stanja prostora se vodi v okviru prostorskega informacijskega sistema in se vzdržuje dnevno.

Za evidentiranje pravnih režimov v prostoru pa je deloma relevanten tudi **Zakon o infrastrukturi za prostorske informacije** (ZIPI).²⁸ Ta zakon se uporablja za zbirke prostorskih podatkov in storitve v zvezi s prostorskimi podatki, ki se nanašajo na območje Republike Slovenije, so v elektronski obliki, so v pristojnosti osebe javnega prava in se nanašajo na eno ali več tem iz 6. člena tega zakona, med katerimi so tudi dejanska in namenska raba prostora ter zaprta in regulirana območja. S tem je zajet tudi del vsebin katastra javnopravnih režimov. Za vodenje tega registra pa bodo verjetno relevantne tudi nekatere opredelitve pojmov, ki jih prinaša ZIPI in so usklajene z Direktivo 2007/2/ES INSPIRE²⁹ (npr. prostorski podatki, metapodatki, zbirke podatkov) ter temeljna pravila o medopравilnosti zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki ter o omrežnih storitvah.

²⁷ Uradni list RS, št. 50/2008.

²⁸ Uradni list RS, št. 8/2010.

²⁹ UL L št. 108 z dne 25. 4. 2007.

5. Pomanjkljivosti obstoječih pravnih podlag in možne dopolnitve

5.1. Opredelitev namena zbirnega evidentiranja pravnih režimov

Z vidika ciljev, ki jih obravnava ta raziskava, je temeljna pomanjkljivost obstoječih pravnih podlag, da se evidentiranje in javno dostopni prikaz pravnih režimov v prostoru urejajo le kot del širšega prostorskega informacijskega sistema, čigar namen je predvsem informacijska podpora državi in občinam pri pripravi prostorskih aktov in drugih nalog na področju urejanja prostora. To je razvidno iz opredelitev namena, ki se pojavljajo v predpisih. Prvi odstavek 85. člena ZPNačrt določa, da ministrstvo zagotavlja vodenje in vzdrževanje prostorskega informacijskega sistema za opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora, vključno s pripravo in sprejemom prostorskih aktov države in občin, ter spremljanjem stanja prostora ter za omogočanje javnosti, da se seznani s stanjem v prostoru. Določbo o namenu skoraj dobesedno povzema 3. člen Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu. Prej veljavni 147. člen ZUreP-1 je določal, da se zbirke prostorskih podatkov, vključno z zbirko pravnih režimov, vodijo za potrebe spremljanja stanja na področju urejanja prostora.

Namen tu obravnavanega zbirnega katastra pravnih režimov pa naj bi poleg splošne seznaitvene vloge zagotavljal lastnikom nepremičnin in drugim zainteresiranim subjektom višjo raven **pravne zanesljivosti**, saj bi jim omogočil pridobitev celovite in pravno zavezujoče informacije o vseh evidentiranih pravnih režimih na določenem geografskem območju in torej tudi o vseh javnopravnih omejitvah izvrševanja stvarnih pravic, ki lahko veljajo za konkretno nepremičnino.

5.2. Določitev vsebine katastra pravnih režimov

Kot pomanjkljivost ocenjujemo tudi razpršenost pravnih pravil, ki se nanašajo na evidentiranje pravnih režimov. Kataster pravnih režimov namreč ni izrecno predviden kot enotna zbirka v prostorskem informacijskem sistemu oziroma poseben zbirni sloj v njegovem grafičnem prikazu, ampak so vsebine, ki bi sodile v tak register, zajete z več različnimi določbami (npr. 2. do 5. točka 85. člena ZPNačrt ter 7. do 10. člen Uredbe o PIS) brez skupnih določb, ki bi veljale za vse evidentirane pravne režime. Čeprav so pravni režimi v prostoru določeni v več kategorijah pravnih aktov z različnimi vlogami in nameni, bi bila zaradi večje preglednosti ureditve potrebna nekatera skupna pravila, ki bi se nanašala samo na zbirno evidentiranje in prikaz tistega dela navedenih aktov, ki določajo omejitve rabe nepremičnin. Menimo, da bi bilo zato smotno **v ZPNačrt izrecno določiti**, da je del prostorskega informacijskega sistema (ena od njegovih zbirk oziroma slojev) tudi zbirni kataster javnopravnih režimov v prostoru, iz katerega morajo biti za vsako nepremičnino razvidne vse javnopravne omejitve načina pridobivanja, uživanja in razpolaganja z lastninsko pravico ali z drugimi stvarnopravnimi pravicami ter načinov uporabe nepremičnine.

Vsebino katastra bi bilo najprimerneje opredeliti z naslednjo **kombinacijo določb**:

- generalna klavzula (splošna definicija katastra kot zbirnega prikaza javnopravnih omejitev v prostoru, ki omogoča pregled omejitev, ki se nanašajo na konkretno nepremičnino),
- eksemplifikativno naštetih najbolj tipični pravni režimi, ki se jih zajame s katastrom, oziroma akti, ki jih določajo (prostorski akti, pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, omejitve na podlagi predpisov o varstvu naravne in kulturne dediščine ter ohranjanju narave v prostoru),
- pooblastilo Vladi RS, da s podzakonskim aktom določi konkreten seznam tipov pravnih režimov, ki se jih prikaže v zbirnem katastru. Lahko bi že zakon določil nekatere režime, katerih vključitev v kataster bi bila obvezna (npr. namenska raba zemljišč), glede preostalih pa bi odločitev o vključitvi prepustili vladi, kar bi omogočalo večjo fleksibilnost pri delovanju zbirnega katastra, saj bi se vanj lahko sproti vključevalo nove pravne režime, ko bi bili za posamezen tip režima izpolnjeni vsi tehnični pogoji (zlasti ustrezna ureditev izvorne evidence in posredovanja podatkov v zbirni kataster). Kataster je treba vzpostaviti kot splošno, tehnično nevtrarno infrastrukturo, v katero bo mogoče naknadno uvrščati dodatne vrste pravnih režimov.

5.3. Enotno evidentiranje pravnih režimov

Pravni režimi v prostoru so običajno preplet tekstualnih in grafičnih gradiv (npr. prostorskih načrtov občin), zato so precej kompleksni. Temeljna funkcionalnost katastra pravnih režimov mora biti, da za konkretno območje oziroma nepremičnino **prikaže vse javnopravne omejitve**, ki so v veljavi,³⁰ in omogoča njihov izpis in grafični prikaz. Vprašanje grafičnega prikaza pravnih režimov deloma že ureja Pravilnik o prikazu stanja prostora, ki v 4. členu predpisuje, da sta obvezni sestavini grafičnega dela prikaza stanja tudi **grafični prikaz** varstvenih režimov in prikaz meje območja prostorskega akta. Grafični prikaz varstvenih režimov vsebuje prikaz varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območij, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim. Grafični prikazi stanja prostora se prikažejo na geodetskih načrtih najmanj natančnosti merila 1 : 5000. Obvezne sestavine tekstualnega dela prikaza stanja pa so med drugim osnovni podatki za območje prostorskega akta, kot je velikost območja, število zgradb in število prebivalcev, bilanca površin zemljišč namenske/dejanske osnovne rabe ter bilanca površin območij pod različnimi varstvenimi režimi. V skladu s 6. členom Pravilnika o prikazu stanja prostora se obvezne sestavine prikaza stanja za celotno območje Republike Slovenije vodi v **skupnem prikazu stanja prostora**, ki se ga objavi na portalu prostorskega informacijskega sistema, kjer je omogočena uporaba osnovnih omrežnih storitev, kot so storitve dostopa, iskanja, pregledovanja in prenosa. Skupen prikaz stanja mora vsebovati tudi storitev avtomatizirane izdelave prikaza stanja prostora za posamezen prostorski akt. Skupen prikaz stanja prostora se

³⁰ Oziroma vsaj tiste tipe pravnih režimov, za katere je s podzakonskim aktom določen obvezen vpis v zbirni kataster.

vzdržuje dnevno. Ocenjujemo, da bi na podoben način, a z nekaj specifikami, lahko deloval tudi prikaz katastra pravnih režimov.

Bistveni del katastra pravnih režimov je, da ne bo vseboval samo seznama aktov, na podlagi katerih se vzpostavljajo pravni režimi na nekem območju, ali njihovega splošnega prikaza v prostoru, ampak naj bi omogočal tudi **identifikacijo vseh tovrstnih režimov, ki veljajo za konkretno izbrano nepremičnino** (tj. zemljiško parcelo) in za katere zakon ali podzakonskih akt predpisuje obvezen vpis v kataster. Problem pri določitvi pravnih režimov, ki veljajo za posamezno parcelo, je, da se pravni režimi pogosto ne vodijo po parcelah ali drugih katastrskih podatkih (npr. meje katastrske občine), ampak so v izvornih aktih lokacijsko opredeljeni na različne načine: točkovno, linijsko in poligonsko ali z naštevanjem konkretnih stavb, za katere veljajo. Poplavna območja se npr. zarišejo v topografski prikaz prostora ne glede na parcelne meje; prostorske meje pravnih režimov povezanih z varstvom narave, pa se pogosto določajo opisno po geomorfoloških, hidroloških ali bioloških značilnostih terena (npr. najvišji zabeleženi vodostaj). Zaradi tega se lahko pravne režime na določeni lokaciji nedvoumno določi le s kombinacijo podatkov o parceli iz zemljiškega katastra in (opisnih) podatkov o poligonu, ki bodo dostopni skozi kataster pravnih režimov. Ocenjujemo, da mora biti torej izhodišče za enotno grafično evidentiranje območij pravnih režimov takšno, da se vsak pravni režim grafično prikaže v prostoru, na podlagi enotnega koordinatnega sistema in v istem merilu. Vsak pravni režim dobi svoj enolični identifikator, ki bi ga določili po ustreznih ključih tako, da bi iz njega že na prvi pogled izhajalo, na kateri javnopravni režim se nanaša oziroma ga zadeva. Grafični prikaz pravnega režima tvori poseben sloj v zbirnem katastru. Iz preseka slojev bo mogoče razbrati, kje se različni javnopravni režimi prostorsko prekrivajo in do kam sežejo. Kot eden (zadnji) od slojev se čez zbrane podatke o pravnih režimih naloži zemljiški kataster in iz preseka njegovih podatkov z območji pravnih režimov je mogoče bolj ali manj natančno (odvisno od natančnosti podatkov posameznega pravnega režima) razbrati, na katere parcele posamezen pravni režim posega oziroma jih zadeva.

Določeno težavo pri takem pristopu predstavljajo tisti pravni režimi, ki so **prostorsko opredeljeni z naravnimi značilnostmi prostora** ali so vezani na **dejansko rabo prostora** (kmetijsko, gozdno, pozidano, vodno ali drugo zemljišče). Tovrstni elementi se namreč lahko v naravi razmeroma hitro spreminjajo, te spremembe pa se ne evidentirajo redno. Ker je pravni režim vezan na dejansko stanje v naravi in ne na evidentirano stanje, lahko pride do razhajanja med podatki zbirnega katastra in dejanskim območjem določenega pravnega režima. Ocenjujemo, da je to težavo mogoče omiliti z vzpostavitvijo sistema čim bolj rednega ažuriranja dejanskih podatkov v izvornih evidencah tovrstnih pravnih režimov, npr. tako, da se v evidenco sproti zajemajo tudi novi podatki, ki so jih morale pridobiti stranke v postopku pridobivanja dovoljenj za posamezne posege v prostor (npr. določitev meje vodnega zemljišča).

Problem zanesljivosti se lahko pojavi tudi pri tistih pravnih režimih, ki bodo **v katastru prikazani dvakrat**: v izvornem aktu, na podlagi katerega so bili vzpostavljeni (npr. odlok o zaščiti kulturnega spomenika), in v prostorskem aktu, ki povzema in prikazuje tak režim. Prostorski akti namreč povzemajo nekatere obstoječe pravne režime po stanju, ki velja v času sprejemanja prostorskega akta, poleg

tega pa tudi sami določajo nekatere pravne režime. Ker pa se izvorni akti, ki vzpostavljajo pravni režim, spreminjajo neodvisno (in pogosteje) od prostorskih aktov, bodo isti pravni režimi dostikrat različno prikazani v izvornem aktu in v prostorskem aktu. V takem položaju je treba dati prednost podatku iz izvornega akta in njegovim naknadnim spremembam. Pri pravnih režimih, ki so v prostorskem aktu samo povzeti, bi bilo treba to v katastru ustrezno označiti in vzpostaviti povezavo na zapis tega pravnega režima, ki je vezan na izvorni akt, ki je režim vzpostavil. Enolična identifikacijska oznaka bi se dodelila samo pravnim režimom, ki jih prostorski akt vzpostavlja, pri prevzetih pravnih režimih pa bi se vzpostavila povezava na že evidentiran režim. Ker gre za tehnično vprašanje vodenja katastra, bi ga bilo mogoče urediti v podzakonskem aktu.

5.4. Posredovanje podatkov in njihova oblika

Upravljalec katastra pravnih režimov ne bo sam določal pravnih režimov v prostoru ali ažuriral njihove vsebine, ampak morajo za to **poskrbeti izvorni režimodajalci**, tj. državni organi, občine in nosilci javnih pooblastil, ki imajo pravno podlago za pripravo, sprejem pravnih aktov, s katerimi se vzpostavljajo pravni režimi v prostoru. Pristojni režimodajalci so odgovorni za vsebino režimov in vodijo svoje izvirne evidence o njih, zato morajo biti odgovorni tudi za posredovanje podatkov o pravnih režimih v zbirni kataster. V zbirni kataster se praviloma ne bodo neposredno prevzemali vsi podatki o evidentiranih pravnih režimih, ampak samo tisti standardizirani podatki, ki jih bo za posamezen tip pravnega režima opredelil ustrezen podzakonski akt, natančna vsebina posameznega pravnega režima pa mora biti razvidna iz povezave na izvorni akt, v katerem je bil režim določen. V zbirnem katastru se vsak pravni režim vodi samostojno in vsak dobi svojo enolično identifikacijsko oznako, ki jo določi upravljalec zbirnega katastra.

87. člen ZPNačrt že določa, da so državni in občinski organi druge organizacije dolžni med seboj izmenjavati podatke, ki se prikazujejo v prostorskem informacijskem sistemu in prikazu stanja prostora, vsak s svojega delovnega področja, in jih ministrstvu posredovati v predpisani obliki, pri čemer mora biti zagotovljena njihova sledljivost in povezljivost v prostorski informacijski sistem. Ocenjujemo, da bi bilo za zanesljivost in popolnost vsebine katastra pravnih režimov potrebno dolžnost posredovanja podatkov o pravnih režimih **urediti podrobneje** oziroma eventualno na vpis v kataster celo **vezati določene pravne učinke** (konstitutivni učinek, publiciteta, načelo zaupanja – več o tem v nadaljevanju). V podzakonskem aktu bo treba tudi standardizirati vrste podatkov, ki morajo biti posredovani o posameznem tipu pravnega režima, in standardno obliko, v kateri morajo biti ti podatki posredovani.

Ta vprašanja sicer delno rešuje že **Uredba o prostorskem informacijskem sistemu**, ki v členih 7. do 10. ureja posredovanje podatkov o določenih tipih aktov, ki vzpostavljajo pravne režime. V 7. členu uredba določa, da *podatkovno bazo o prostorskih aktih* vodi upravljavec prostorskega informacijskega sistema. Podatke, ki jih je pripravljavec prostorskega akta v postopku priprave in sprejemanja akta dolžan posredovati ministrstvu, pristojnemu za prostor, pripravljavec prostorskega akta posreduje v

analogni ter formalni in neformalni digitalni obliki. Te podatke upravljavec prostorskega informacijskega sistema shrani v podatkovno bazo prostorskih aktov in jih nemudoma posreduje pristojnim nosilcem urejanja prostora. Nosilci urejanja prostora so dolžni v vseh korakih postopka priprave in sprejemanja akta ministrstvu, pristojnemu za prostor, skupaj z analogno obliko smernic ali mnenj v zvezi s prostorskim aktom v sprejemanju, posredovati tudi podatke v formalni in neformalni digitalni obliki. Po sprejetju prostorskega akta se digitalna oblika prostorskega akta posreduje v trajno hranjenje v skladu s predpisi o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva.

V 8. členu uredba določa, da so podatki o *drugih pravnih režimih*, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja:

- podatki o varstvenem območju: geokode območja, oznaka območja, ime območja, oznaka varstvenega režima, dodaten opis pravnega režima, oznaka predpisa, datumi veljavnosti in opombe in
- podatki o predpisu, s katerim je pravni režim vzpostavljen, in vse njegove spremembe in dopolnitve: oznaka predpisa, naslov predpisa, objave predpisa, datum zadnje spremembe predpisa, povezava z vsebino prečiščenega besedila predpisa, oznaka spremembe predpisa, naslov spremembe predpisa, objava spremembe predpisa, povezava z vsebino spremembe predpisa.

Če je varstveno območje določeno kot točka oziroma linija v prostoru, je sestavni del teh podatkov tudi polmer okolice točke oziroma linije. Upravljavcu prostorskega informacijskega sistema je upravljavec podatkovne baze posameznega pravnega režima oziroma organ, ki je pristojen za vzpostavitev takega pravnega režima, dolžan posredovati navedene podatke tako, da jih upravljavec prostorskega informacijskega sistema prejme ali lahko uporabi najkasneje na dan javne objave predpisa, s katerim je bil pravni režim vzpostavljen.

V 9. členu uredba določa, da podatke o vrednotenju, vplivih in omejitvah *kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru*, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave, vodi, vzdržuje in objavlja na svetovnem spletu ministrstvo, pristojno za varstvo kulturne dediščine oziroma za ohranjanje narave. Ministrstvo je dolžno omogočiti neposredni dostop do podatkov iz tega člena preko svetovnega spleta, in sicer v obliki in na način, ki omogoča pregledovanje teh podatkov skupaj z ostalimi podatki prostorskega informacijskega sistema.

V 10. členu pa uredba ureja še podatkovno bazo o *upravnih aktih, ki se nanašajo na gradnje* (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje ali dokazilo, da ima stavba uporabno dovoljenje, in upravni akti, izdani v postopku inšpekcijskega nadzorstva nad izvajanjem predpisov, ki se nanašajo na gradnje). Podatkovno bazo vodi ministrstvo, pristojno za prostor, podatke vanjo pa med postopkom sproti posredujejo za izdajo upravnih aktov pristojni upravni organi. Podatkovna baza vsebuje podatke o nepremičninah, na katere se postopek nanaša, naziv organa, ki vodi postopek, naziv oziroma ime investitorja, enolično identifikacijsko številko upravnega akta, vrsto upravnega akta, datum izdaje upravnega akta in zaznambo dokončnosti oziroma pravnomočnosti upravnega akta ter zaznambo morebitne razveljavitve, odprave oziroma ničnosti tega akta, v primeru inšpekcijskih ukrepov pa tudi zaznambo morebitne ustavitve postopka in v primeru gradbenega dovoljenja tudi poziv občini, ali želi

biti stranka v postopku. Podatki iz podatkovne baze o upravnih aktih se kot gostujoč podatek vodijo tudi v zemljiškem katastru, katastru stavb in zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture, skladno s predpisi o zemljiškem katastru, katastru stavb in zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture.

Osmi odstavek 7. člena in četrti odstavek 8. člena uredbe dajeta upravljalcu prostorskega informacijskega sistema pooblastilo za pripravo tehničnih pravil za posredovanje podatkov o prostorskih aktih in drugih pravnih režimih. Pravilnik o prikazu stanja prostora pa v 8. členu predvideva, da upravljavec prostorskega informacijskega sistema pripravi tehnična pravila za obvezne sestavine prikaza stanja in jih objavi na portalu prostorskega informacijskega sistema.

Ocenjujemo, da določbe 7. do 9. in eventualno (v primeru vključitve upravnih aktov v register pravnih režimov) tudi 10. člena uredbe v kombinaciji s pravilnikom **dovolj natančno določajo podatke o pravnih režimih**, ki bi morali biti vključeni v zbirni kataster in jih morajo režimodajalci posredovati upravljalcu tega katastra kot del prostorskega informacijskega sistema. Kolikor je glede določenega tipa pravnega režima smotno v zbirnem katastru evidentirati **še druge tipe podatkov**, pa se ti lahko določijo v podzakonskem aktu, s katerim bo vlada določila konkretne pravne režime, ki se evidentirajo v zbirnem katastru.

5.5. Konstitutivni učinek oziroma posledice vpisa v zbirni kataster

Pri »zasebnopravnih režimih« v prostoru, torej lastninski pravici in izvedenih stvarnih pravicah na nepremičninah, je za nastanek, prenos, preoblikovanje ali prenehanje pravic praviloma odločilen vpis v zemljiško knjigo, ki je tako konstitutivne narave – do pravne posledice torej pride šele z vpisom. Meje, do koder veljajo te pravice, so večinoma vezane na meje katastrskih parcel, ki se prav tako spreminjajo z vpisom oziroma vrisom v zemljiškem katastru. Pri javnopravnih režimih v prostoru nasprotno o tovrstnem konstitutivnem učinku vpisa v kakršnokoli javno evidenco ne moremo govoriti. Zakon namreč ne predvideva, da bi prostorski informacijski sistem, ki sicer je uradna evidenca, imel tudi kakšne pravne učinke, primerljive učinkom zemljiške knjige ali zemljiškega katastra, torej da bi pravni učinki pravnega režima nastali šele z vpisom v register. Prostorski informacijski sistem vključno s prikazom stanja prostora ima torej samo deklaratorno oziroma splošno informativno naravo. To je po svoje razumljivo, saj so javnopravni režimi določeni z oblastnimi akti javnega prava, ki po splošnih pravilih ustvarjajo učinke z dnem, ko stopijo v veljavo oziroma se prično uporabljati. Seveda bi lahko posamezen akt v končnih določbah določil tudi, da začne veljati šele z dnem objave v prostorskem informacijskem sistemu oziroma v posebnem katastru pravnih režimov – vendar bi bilo primerneje, če bi obstajala **zakonska podlaga**, ki bi takšno rešitev predpisala kot splošno pravilo, saj bi šele to omogočilo vzpostavitev **zaupanja v podatke katastra pravnih režimov** – tj. zaupanja, da na določenem območju veljajo samo tisti pravni režimi, ki so iz katastra razvidni.

Uredba o prostorskem informacijskem sistemu v tretjem odstavku 8. člena določa, da je upravljavec podatkovne baze posameznega pravnega režima, ki se nanaša na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, oziroma organ, ki je pristojen za vzpostavitev takega pravnega režima, dolžan upravljavcu prostorskega informacijskega sistema posredovati podatke o pravnem režimu tako, da jih upravljavec prostorskega informacijskega sistema prejme ali lahko uporabi najkasneje na dan javne objave predpisa, s katerim je bil pravni režim vzpostavljen. V zvezi s prostorskimi akti pa uredba v 7. členu predvideva, da se ustrezne podatke o njihovi vsebini v prostorski informacijski sistem posreduje že v postopku njihovega sprejemanja. Te določbe naj bi zagotovile ažurnost podatkov prostorskega informacijskega sistema, vendar **ne določajo nobenih pravnih posledic**, če režimodajalci pravočasno ne posredujejo podatkov o novem pravnem režimu. V praksi se nepripravljenost režimodajalcev za sprotno ažuriranje podatkov v zbirnih evidencah kaže kot ena od ovir za učinkovito vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema. Vezava veljavnosti pravnega režima na njegovo objavo v zbirnem katastru pravnih režimov bi zato lahko učinkovala tudi kot sredstvo motiviranja režimodajalcev, da poskrbijo za pravočasno posredovanje podatkov, oziroma kot zagotovilo zanesljivosti vsebine katastra.

Težava pri morebitni odločitvi za določitev konstitutivnega učinka vpisa v kataster pravnih režimov se kaže v tem, da je **veliko število pravnih režimov v prostoru že v veljavi** in jih zaradi pravne varnosti ne bi bilo primerno z enim aktom preprosto razveljaviti – oziroma zamrzniti njihove veljavnosti do vpisa v kataster. Konstitutivni učinek bi tako lahko veljal samo za nove pravne režime, z učinkom za naprej, medtem ko bi za stare režime prišel v poštev samo pozitiven publicitetni učinek od trenutka vpisa v kataster dalje. To pa bi precej zmanjšalo pomen take določbe z vidika zagotavljanja zanesljivosti podatkov iz zbirnega katastra. Menimo, da splošnih pravil o začetku veljavnosti pravnih režimov ne bi bilo primerno določati v enem aktu, tj. zakonu, ki bo urejal kataster pravnih režimov, ampak bi morala biti tovrstna pravila **vsebovana v področnih zakonih** (o urejanju prostora, varstvu kulturne dediščine ter naravnega okolja itd.), ki predpisujejo način določitve posameznega pravnega režima. Pri določitvi začetka veljavnosti je namreč treba upoštevati posebnosti glede vsebine in različnih postopkov sprejemanja posameznih pravnih režimov.

Eventualno bi lahko podobne rezultate kot s konstitutivnimi učinki vpisa v kataster pravnih režimov dosegli z določbo v predpisih o graditvi objektov, po kateri bi pristojni upravni organ pri izdajanju dovoljenja za poseg v prostor **upošteval samo tiste pravne režime, ki so vpisani v kataster pravnih režimov** oziroma so razvidni iz uradnega izpiska iz tega katastra o konkretnem zemljišču, na katerem je predvidena gradnja. Za gradnjo bi bilo tako npr. potrebno soglasje samo tistih javnopravnih soglasjedajalcev, ki so poskrbeli za vpis »svojih« pravnih režimov v zbirni kataster. Glede nevpisanih pravnih režimov bi (obratno kot pri molku organa³¹) nastopila **pozitivna fikcija**: šteló bi se, da soglasjedajalec soglašá s posegi na določeni nepremičnini, če ni poskrbel za vpis pravnega režima na njej. Vpogled v kataster pravnih režimov bi tako morebitnemu investitorju zagotavljal zanesljivo informacijo o tem, katera soglasja bo moral pridobiti za izvedbo gradnje na določeni parceli in pod kakšnimi okvirnimi

³¹ Glej četrti odstavek 222. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10).

pogoji jih lahko pridobi. Na podoben način bi lahko v predpisih o prostorskem načrtovanju določili, da se v postopku izdelave prostorskih aktov podatke o pravnih režimih pridobi iz zbirnega katastra pravnih režimov, medtem ko nevpisanih pravnih režimov pripravljalcu prostorskega akta ni treba upoštevati. Seveda pa bi bilo takšno rešitev smiselno uveljaviti šele po daljšem obdobju preizkusnega delovanja katastra pravnih režimov, ko bi bila večina pravnih režimov ustrezno vpisana v ta kataster. Vezanost na vpis v kataster bi seveda lahko veljala samo za tiste pravne režime, za katere bi vlada s **podzakonskim aktom določila, da se v ta kataster obvezno vpisujejo**. Zato bi lahko zakon pooblastil vlado, da z istim aktom tudi določi, od katerega datuma dalje bi se uporabljalo pravilo, da upravni organi upoštevajo samo pravne režime, ki so vpisani v zbirni kataster.

5.6. Javnost podatkov, dostop do katastra in izpisek

Namen zbirnega katastra pravnih režimov bo dosežen samo, če bo šlo za javno evidenco, v katero bo mogoče **enostavno vpogledati** tudi preko javno dostopnega internetnega terminala. Podatki o pravnih režimih so sami po sebi vedno javne narave, saj so praviloma določeni s splošnimi pravnimi akti. Treba pa je zagotoviti tudi dejansko dostopnost teh podatkov vsakemu zainteresiranemu subjektu. Nekatera pravila o takšnem vpogledu in o izpiskih iz zbirnega katastra bi bilo zato treba urediti v zakonodaji oziroma podzakonskih aktih. ZPNačrt v 90. členu že določa, da so podatki iz prostorskega informacijskega sistema javni, razen osebnih in drugih, s predpisi zavarovanih podatkov. Načina uresničevanja javnosti podatkov pa zakon ne ureja dovolj podrobno na način, ki bi bil potreben za namezne zbirnega katastra pravnih režimov. Uredba o prostorskem informacijskem sistemu pa v 19. členu določa, da upravljalec prostorskega informacijskega sistema vzpostavi in vzdržuje **enotni portal prostorskega informacijskega sistema**. Portal je tip tematskega portala, namenjen prostorskemu načrtovanju in povezavam s širšim prostorom, ki zagotavlja:

- meodopravilni okvir za sodelovanje z občinami in ostalimi nosilci urejanja prostora pri pripravi, usklajevanju in spremljanju izvajanja prostorskih aktov,
- enotno vhodno točko za izmenjavo dobrih praks, orodij, priporočil in navodil za področje urejanja prostora in graditve objektov,
- vključevanje javnosti pri pripravi in usklajevanju prostorskih aktov na državni ravni,
- dostop do podatkov, prilagojenih po vsebini in obliki za neposredno uporabo v postopkih prostorskega načrtovanja, in
- povezavo z ostalimi tematskimi portali nosilcev urejanja prostora, predvsem z občinami.

Pravilnik o prikazu stanja prostora pa v 6. členu določa, da se skupen prikaz stanja objavi na portalu prostorskega informacijskega sistema, kjer je omogočena uporaba osnovnih omrežnih storitev, kot so storitve dostopa, iskanja, pregledovanja in prenosa. Skupen prikaz stanja mora vsebovati tudi storitev avtomatizirane izdelave prikaza stanja prostora za posamezen prostorski akt. Uporaba skupnega prikaza stanja prostora za namene prostorskega načrtovanja, urejanja prostora, graditve objektov ter vpogleda javnosti v pravno stanje v prostoru je brezplačna.

Menimo, da bi **ista pravila morala veljati tudi za zbirni kataster javnopravnih režimov**: torej možnost brezplačnega vpogleda v podatke iz katastra preko internetnega portala prostorskega informacijskega sistema, ki ponuja storitve dostopa, iskanja, pregledovanja in prenosa. Kataster pravnih režimov pa bi moral vsebovati tudi možnost avtomatizirane izdelave izpiska in grafičnega prikaza vseh pravnih režimov, ki veljajo za določeno katastrsko parcelo.

Zakon tudi ne ureja možnosti **izdaje uradnih izpiskov** iz prostorskega informacijskega sistema in vsebine takšnih izpiskov. Potrdilo o namenski rabi prostora in lokacijska informacija se pridobita oziroma ju pristojni organ izda neposredno na podlagi prostorskih aktov in predpisov o prostorskih ukrepih. Če bi bil vzpostavljen informatiziran zbirni kataster pravnih režimov, bi lahko tako upravni organi kot stranke tak podatek (izpisek o stanju pravnih režimov glede na določeno parcelo) enostavno sami pridobili iz zbirnega katastra, do katerega bi dostopali preko internetnega portala. Kot rečeno, se kataster ne bo vodil glede na parcele, ker to za vse pravne režime ni mogoče. Moralo pa bi biti mogoče iz prostorskega prikaza javnopravnih režimov sestaviti izpis režimov, ki se vsaj potencialno (če natančne meje v naprej ni mogoče določiti) nanašajo na konkretno zemljišče. Zakon oziroma podrobneje podzakonski akti bi morali urediti vsebino izpisa in njegove pravne posledice. Ko bo zbirni kataster vzpostavljen in zagotovljeno zanesljivo vnašanje in posodabljanje podatkov o pravnih režimih, bi lahko izpisek iz zbirnega katastra pridobil tudi naravo uradnega dokazila o obstoju ali neobstoju določenega pravnega režima na določeni parceli. To dokazilo bi sicer imelo pomen predvsem v pravnem prometu z nepremičninami, saj bi upravni organi za potrebe uradnih postopkov podatke o pravnih režimih pridobili sami z vpogledom v zbirni kataster pravnih režimov kot del prostorskega informacijskega sistema.

5.7. Publicitetni učinek in načelo zaupanja

Javnost podatkov iz uradnih evidenc do izraza pride zlasti, če je uveljavljen tudi publicitetni učinek. To pomeni, da se nihče ne more sklicevati na to, da ni vedel za podatek, če je ta vpisan v evidenco (pozitivni publicitetni učinek), in da če podatek v evidenco ni vpisan, zanj nihče ni dolžan vedeti (negativni publicitetni učinek). V zvezi s prostorskim informacijskim sistemom tovrsten učinek ni predpisan. Določitev pozitivnega publicitetnega učinka v bistvu ni potrebna, saj so pravni režimi praviloma določeni s splošnimi pravnimi akti, ki so sprejeti v javnem postopku in objavljeni v ustreznem javnem glasilu, torej zanje že tako velja, da so vsakomur znani. Nihče se namreč ne more sklicevati na nepoznavanje prava. Pozitivni publicitetni učinek bi tako prišel do izraza samo, če bi se v kataster pravnih režimov vpisovalo tudi pravne režime, ki so določeni ali podrobneje opredeljeni s posamičnimi pravnimi akti, ki niso javno objavljeni (npr. gradbena dovoljenja, določitev meje vodnega zemljišča v konkretnem primeru ipd.).

Pač pa bi bistven premik pomenila uvedba negativnega publicitetnega učinka, ki pa bi bila mogoča samo ob zagotovitvi zadostne stopnje zanesljivosti evidentiranja pravnih režimov in ažuriranja podatkov v zbirnem katastru, o čemer smo že razpravljali v zvezi s konstitutivnim učinkom vpisa v kataster

in uradno naravo izpiskov iz katastra. Tudi publicitetni učinek bi torej lahko določili šele po daljšem prehodnem obdobju preizkusnega delovanja zbirnega katastra. S publicitetnim učinkom bi se nosilce urejanja prostora razbremenilo izdajanja potrdil in soglasij, kjer bi bilo že iz katastra pravnih režimov razvidno, kakšne so zahteve za poseg v prostor na določenem območju oziroma kje takšnih posebnih zahtev ni.

5.8. Razmerje do zemljiškega katastra in zemljiške knjige

ZUreP-1 je v 149. členu predvideval, da se zbirka pravnih režimov prikazuje v zemljiškem katastru in je povezljiva s katastrom stavb. ZPNačrt tovrstne določbe v zvezi s prostorskim informacijskim sistemom ne vsebuje. Pač pa se v skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZPNačrt podatkovna baza upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje, in je del prostorskega informacijskega sistema, vodi v zemljiškem katastru in katastru stavb kot gostujoči podatek. Povezava z zemljiško knjigo ni predvidena.

5.9. Povzetek temeljnih dopolnitev predpisov, potrebnih za vzpostavitev zbirnega katastra pravnih režimov

Če naj pravni učinki zbirnega katastra presegajo preprosto informativno funkcijo, morajo biti nekatere temeljne podlage za njegovo delovanje določene na zakonski ravni. Najustreznejša se zdi dopolnitev določb ZPNačrt, ki že urejajo vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema. **V zakonu** bi bilo treba dodati naslednje določbe:

- izrecna določba, da je zbirni kataster pravnih režimov del prostorskega informacijskega sistema,
- opredelitev vsebine katastra s kombinacijo generalne klavzule (splošna definicija katastra kot zbirnega prikaza javnopravnih omejitev v prostoru, ki omogoča pregled omejitev, ki se nanašajo na konkretno nepremičnino) in eksemplifikativnega naštevanja tipičnih pravnih režimov, ki jih bo zajel kataster,
- pooblastilo Vladi RS, da s podzakonskim aktom določi konkreten seznam tipov pravnih režimov, ki se jih prikaže v zbirnem katastru,
- morebitni konstitutivni učinek vpisa za določene pravne režime (ki jih določi Vlada),
- izdajanje uradnih izpiskov iz zbirnega katastra o stanju pravnih režimov glede na določeno zemljiško parcelo (ter pravni učinek takih izpiskov),
- pooblastilo ministru za izdajo pravilnika o tehničnih vidikih delovanja zbirnega katastra.

V **podzakonskem aktu** (uredba vlade in pravilnik ministra) pa se lahko uredijo ostala vprašanja v zvezi z vodenjem zbirnega katastra, npr.:

- vrste podatkov, ki morajo biti posredovani o posameznem tipu pravnega režima,
- standardna oblika za posredovanje podatkov,

- način grafičnega prikaza javnopravnih režimov v prostoru v skupnem prikazu stanja prostora v prostorskem informacijskem sistemu,
- način vpogleda v zbirni kataster preko enotnega portala prostorskega informacijskega sistema,
- podrobnejša ureditev vsebine in načina izdajanja uradnih izpiskov iz zbirnega katastra.

6. Predlog vsebine zbirke javnopravnih režimov

6.1. Katalog zbirke javno pravnih režimov

Predhodno je bilo navedeno, da se vsebina zbirke javnopravnih režimov kot katastra opredeli v zakonu in podzakonskem aktu, v katerem bi bili pravni režimi, ki so vključeni v zbirko natančno določeni. S tem bi nastal neke vrste uradni »katalog« javnopravnih režimov, ki ga je v nadaljevanju smiselno tudi informacijsko podpreti – pomeni objaviti in vzdrževati v prostorsko informacijskem sistemu. Za katalog skrbi upravljavec Prostorskega informacijskega sistema oz. upravljavec zbirke javno pravnih režimov (Ministrstvo za okolje in prostor). Katalog javnopravnih režimov je uradno kazalo vsebin oziroma informacijskih slojev, ki so del zbirke oz. katastra javno pravnih režimov.

Vsebina kataloga javno pravnih režimov naj obsega:

- Skupino javnopravnih režimov
- Naziv javno pravnega režima
- Definicija javno pravnega režima (opis, kaj določa javnopravni režim)
- Navedbo zakonodaje, ki določa javno pravni režim
- Upravljavca javnopravnega režima (javna institucija – običajno ministrstvo ali organ v sestavi ministrstva, ki je odgovoren za vodenje izvirne evidence)
- Nosilec javnopravnega režima (institucija, ki je zadolžena za opredelitev javnopravnega režima; gre za primere, ko institucija, ki vodi izvirno evidenco ni zadolžena za opredelitev režima in je zato zadolžen drug organ – primer: vodovarstvena območja – občinski nivo, ki jih določajo občine, vodijo pa se v zbirkah Agencije RS za okolje)
- Opredelitev prostorskega območja, na katerega se javnopravni režim nanaša (predvsem za primere, ko javnopravni režim ne obsega celotnega območja država, pač pa npr. le območje občine)

Ostali podrobnejši podatki o posameznem javnopravnem režimu bodo predvidoma vključeni v posamezni informacijski sloj.

Vsebina kataloga javnopravnih režimov je prikazana v naslednji preglednici (vključeni so javnopravni režimi, ki so trenutno prepoznani in jih je mogoče identificirati):

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
Prostorski akti	Namenska raba	Enota urejanja prostora kot je opredeljena v	Zakon o urejanju prostora	Občina

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
		občinskem prostorskem načrtu	Občina	
	Območja državnega prostorskega načrta	Območje, na katerem je sprejet državni prostorski načrt	Zakon o urejanju prostora MOP	Država
	Območje občinskega podrobnega prostorskega načrta	Območje, na katerem je sprejet podrobni občinski prostorski načrt	Zakon o urejanju prostora Občina	Občina
Varstvo narave	Naravne vrednote	Naravne enote so območja, ki so opredeljena kot naravna dediščina.	Zakon o ohranjanju narave MOP – ARSO	Država
	Zavarovana območja	Zavarovana območja so ožja (naravni spomenik, strogi naravni rezervat, naravni rezervat) in širša zavarovana območja (narodni, regijski, krajinski park).	Zakon o ohranjanju narave MOP - ARSO	
	Ekološko pomembna območja	Ekološko pomembno območje je območje habitatnega tipa, dela habitatnega tipa ali večje ekosistemske enote, ki pomembno prispeva k ohranjanju biotske raznovrstnosti	Zakon o ohranjanju narave MOP – ARSO	Država
	Natura 2000	Območje Natura 2000 je ekološko pomembno območje, ki je na ozemlju EU pomembno za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja ptic in drugih živalskih ter rastlinskih	Zakon o ohranjanju narave MOP – ARSO	Država

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
		vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov.		
Varstvo voda	Vodna zemljišča	Vodno zemljišče celinskih vod je zemljišče, na katerem je celinska voda trajno ali občasno prisotna in se zato oblikujejo posebne hidrološke, geomorfološke in biološke razmere, ki določajo vodni in obvodni ekosistem.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
	Vodovarstvena območja – državni nivo	Območje, ki je potrebno, da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
	Vodovarstvena območja – občinski nivo	Območje, ki je potrebno, da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
	Vodovarstvena območja – vrelčni nivo	Na vodovarstvenem območju se lahko omejijo ali prepovejo dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko ali kakovostno stanje	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
		vodnih virov, ali zaveže lastnike ali druge posestnike zemljišč na vodovarnem območju, da izvršijo ali dopustijo izvršitev ukrepov, s katerimi se zavaruje količina ali kakovost vodnih virov.		
	Vplivna območja kopalnih voda	Vplivno območje kopalne vode je območje po predpisih, ki urejajo emisije snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav.	Zakon o varstvu okolja MOP – ARSO	Država
	Območje kopalnih voda	Kopalno območje je območje kopalne vode, na katerem se kopa večje število ljudi in kopanje ni prepovedano.	Zakon o varstvu okolja MOP – ARSO	Država
Območja ogroženosti	Poplavna območja	Poplavna območja so vodna, priobalna in druga zemljišča, kjer se voda zaradi naravnih dejavnikov občasno prelije izven vodnega zemljišča.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
	Erozijska območja	Erozijska območja so zemljišča, ki so stalno ali občasno pod vplivom površinske, globinske ali bočne erozije vode in sicer zemljišča, ki so: 1. izvori plavin (erozijska žarišča), 2. pod vplivom hudournih voda (povirja), 3. sestavljena iz kamnin,	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
		podvrženih preperevanju, 4. pod vplivom valovanja morja (klifi).		
	Območja zemeljskih plazov	Območja zemeljskih plazov so zemljišča, kjer je zaradi pojava vode in geološke sestave tal ogrožena stabilnost zemeljskih ali hribinskih sestojev.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
	Območja snežnih plazov (plazovita območja)	Območja snežnih plazov so zemljišča, kjer zaradi klimatskih in topografskih razlogov redno prihaja do pojava snežnih plazov ali pa obstoja velika verjetnost, da se pojavijo.	Zakon o vodah MOP – ARSO	Država
Varstvo gozdov	Varovalni gozdovi	Gozdovi, ki v zaostrenih ekoloških razmerah varujejo sebe, svoje zemljišče in nižje ležeča zemljišča, in gozdovi, v katerih je izjemno poudarjena katera koli druga ekološka funkcija, se razglasijo za varovalne gozdove.	Zakon o gozdovih MKGP - ZGS	Država
Varstvo kmetijskih zemljišč	Območja kmetijskih zemljišč	Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo in so kot kmetijska zemljišča določena v skladu s prostorskimi akti lokalnih skupnosti kot območja kmetijskih zemljišč in se razvrščajo v območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območja ostalih	Zakon o kmetijskih zemljiščih MKGP, Občine	Država/Občina

Skupina javnopravnih režimov	Naziv javnopravnega režima	Definicija javnopravnega režima	Zakonodaja in upravljavec javnopravnega režima	Prostorsko območje, za katero se vodi javnopravni režim
		kmetijskih zemljišč.		
Območja varovanja GJI	Varovalni pasovi GJI	Varovalni pas GJI je območje v okolici objektov in naprav GJI, ki so s tehničnimi določeni kot varovalni pas.	Področna zakonodaja MOP - GURS	Država

6.2. Vsebina zbirke javno pravnih režimov

Smiselno je, da je vsebina posameznih informacijskih slojev v zbirki javno pravnih režimov enovita. Gre za model, ki je v Sloveniji že poznan in sicer v Zbirnem katastru GJI, katerega namen je pravzaprav podoben zbirki javno pravnih režimov. Zbirka javno pravnih režimov tako podaja predvsem osnovne oziroma pregledne podatke o posameznem javno pravnem režimu. Podatki, ki naj bi se vodili v zbirki javno pravnih režimov so opredeljeni že v Uredbi o prostorskem informacijskem sistemu (8. člen), kar je dobra osnova za določitev vsebine zbirke javno pravnih režimov. Poleg tega določila se je smiselno nasloniti tudi na opredelitve podatkovnih zbirk kot jih določa direktiva Inspire, ki določa predvsem vsebino storitev, ki naj bi jih za posamezno zbirko zagotovila posamezna država. Direktiva Inspire določa vsebino storitev v okviru t.i. »data specifications«, pri čemer je do sedaj pripravljeno le del specifikacij podatkovnih zbirk, ki jih opredeljuje direktiva Inspire. Od teh je glede na vsebino zbirke javno pravnih režimov smiselno upoštevati predvsem specifikacije za podatkovni sloj »zavarovana območja« (*protected sites*).

Predlagana vsebina zbirke javno pravnih režimov je prikazana v naslednji preglednici. Poleg podatkov, ki so opredeljeni v uredbi, je predlagano še nekaj dodatnih atributov, predvsem s področja opredelitve prostorske kakovosti podatkov.

8. člen uredbe o PIS	Inspire (Protected sites – obvezni del	Zbirka javno pravnih režimov (predlog)
Geokoda območja	Geometry <i>The geometry defining the boundary of the Protected Site</i>	Geometrija Topološki element javno pravnega režima
Opredelitev okolice (v primeru, da je območje		

8. člen uredbe o PIS	Inspire (Protected sites – obvezni del	Zbirka javno pravnih režimov (predlog)
določeno kot točka ali linija v prostoru)		
Oznaka območja	inspireID <i>External object identifier of the protected site.</i>	Identifikator javno pravnega režima
Ime območja	siteName <i>The name of the Protected Site.</i>	Naziv območja javno pravnega režima
Oznaka varstvenega režima	siteProtectionClassification <i>The classification of the protected site based on the purpose for protection.</i>	Skupina javno pravnega režima Opredeljeno v katalogu javno pravnih režimov
Datumi veljavnosti	legalFoundationDate <i>The date that the protected site was legally created. This is the date that the realworld object was created</i>	Datum začetka veljavnosti javno pravnega režima
		Datum konca veljavnosti javno pravnega režima
		Pristojna institucija Institucija, ki je pristojna za določitev javno pravnega režima
		Prostorska ločljivost Opredelitev prostorske ločljivosti javno pravnega režima (v obliki 1:M ali v merskih enotah)
		Prostorska natančnost Opredelitev prostorske natančnosti javno pravnega režima (v merskih enotah)
		Način določitve Opredelitev načina določitve javno pravnega režima (npr. vektorizacija, določitev na terenu z izmero, določitev na DOF, ...)
Dodaten opis pravnega režima		Dodaten opis Dodaten opis javno pravnega režima
Oznaka predpisa		Predpis Naziv predpisa s podatki o objavi predpisa

8. člen uredbe o PIS	Inspire (Protected sites – obvezni del	Zbirka javno pravnih režimov (predlog)
Podatki o predpisu (naslov, objava, datum zadnje spremembe)		
Povezava s prečiščeno vsebino predpisa	legalFoundationDocument <i>A URL or text citation referencing the legal act that created the Protected Site</i>	Url predpisa Url povezava do predpisa
Podatki o spremembi predpisa		
Opombe		