

Javno dobro

1. POJEM JAVNEGA DOBRA

1.1. Javno dobro je po uveljavljenem stališču pravne doktrine stvar, ki jo pod enakimi pogoji, določenimi z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti, lahko uporablja vsakdo. To na drug način povedano pomeni, da ne sme nihče – tudi lastnik stvari ne – onemogočati ali ovirati drugim uporabe javnega dobra. Praviloma je javno dobro tudi izven pravnega prometa, ne sme biti torej predmet pogodb o prenosu nepremičnin, zlasti na primer prodajnih in menjalnih. Če je javno dobro v lasti države ali lokalne skupnosti (občine, mestne občine), je mogoče na javnem dobru priznati pravnim in fizičnim osebam na podlagi pogodbe o koncesiji pravico posebne rabe.

1.2. Bistvo javnega dobra je torej v pravici vseh, da ga v skladu s pogoji, določenimi z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti, uporabljajo. Javno dobro je namenjeno uporabi neopredeljenega kroga ljudi (*publicis usibus destinatae*). S pravico drugih uporabljati stvar je seveda omejena lastninska pravica, katere bistvo je sicer v tem, da lahko lastnik stvari, kolikor temu ne nasprotujejo zakon ali pravice tretjih, s stvarjo po svoji volji ravna in druge izključi iz vsakega posega v stvar.

1.3. Javno dobro mora biti po našem pravu opredeljeno s predpisom. Zakon ali predpis lokalne skupnosti predpisujeta način in pogoje uporabe javnega dobra. Stvar pridobi status

javnega dobra na podlagi predpisa, to je zakona ali podzakonskega predpisa oziroma predpisa lokalne skupnosti.

1.4. Uvodoma naj še poudarimo, da javno dobro v prejšnji pravni ureditvi ni bilo posebno poudarjen pravni institut. Dobrine v splošni rabi (to je pojem, ki ga je na primer v 14. členu uporabljala Ustava SRS iz leta 1974) so bile po ustavni ureditvi družbena lastnina, na njih ni bilo mogoče pridobiti lastninske pravice, temveč le pravico posebne rabe pod pogoji in na način, ki jih je določal zakon. Dobrine v slošni rabi so bile tudi izven pravnega prometa. Predpisi, ki so urejali družbenolastninska razmerja na posameznih področjih (na primer na področjih gospodarske infrastrukture, na področju uporabe prostora in urejanja naselij itd.), so določali tudi način in pogoje uporabe dobrin v splošni rabi.

1.5. Z uveljavitvijo nove ustave, ki temelji med drugim na klasični lastninski pravici (glej zlasti člena 33 in 67 Ustave RS iz leta 1991), upoštevajoč pri tem seveda njeno gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo, pa se je vnovič pojavila potreba po natančnejši opredelitvi pojma "javno dobro" oziroma po natančnejši ureditvi tistih pravnih institutov, ki so s tem pojmom v zvezi oziroma ki opredeljujejo njegovo vsebino, kot so na primer vprašanje lastnine (ali je lahko javno dobro v lasti zasebnika), vprašanje omejevanja pravnega prometa, ureditev pravic posebne rabe na podlagi pogodbe o koncesiji, sistem varstva pravic oziroma upravičenj v zvezi z uporabo javnega dobra itd.

1.6. V primerjalnem pravu je pojem javnega dobra (ali javne lastnine) gotovo eden od osrednjih institutov, pomembnih za oblikovanje lastninskih razmerij.

Francoski civilni zakonik iz leta 1803 v par. 538 našteva javna dobra, kamor sodijo železnice, ceste, ulice, reke, pristanišča, sidrišča ipd. Po par. 540 so javno dobro tudi vojaški objekti (obzidja, utrdbe, okopi, trdnjave). Vendar je za francosko pravo pomembnejši pojem javne lastnine, kamor sodijo stvari, namenjene neposredni uporabi vseh ljudi ali nemotenemu izvajanju javne službe, če imajo za tako službo odločilen pomen oziroma so nepogrešljive za njeno opravljanje. Pojem javne lastnine je seveda širši kot pojem javnega dobra. Na javni lastnini zasebni subjekti ne morejo pridobiti lastninske pravice, zaradi česar so stvari, ki spadajo v javno lastnino, izven pravnega prometa. Uporabo stvari v javni lasti urejajo upravni organi in upravna sodišča, ki tudi nudijo prizadetim pravno varstvo.

1.7. Po italijanskem pravu (civilni zakonik iz leta 1942) so javno dobro po 822. členu morska obala, luke in pristanišča, reke, potoki, jezera in druge vode, ki so po zakonu javne vode, ter objekti, namenjeni nacionalni obrambi. Javno dobro so tudi, če so državna last, ceste, avtoceste, železnice, aerodromi,

akvadukti, nepremičnine zgodovinskega pomena, nepremičnine arheološkega in umetniškega pomena, če tako določa zakon, muzejske zbirke, pinakoteke, arhivi, knjižnice in druge dobrine, ki so po zakonu podvržene režimu javnega dobra. Podobna je tudi pravna narava tistih dobrin, ki so last province ali občine (824. člen). Po pravni teoriji so javno dobro stvari, ki so v lasti javnopravnih subjektov in so namenjene zadovoljevanju javnih potreb ter podvržene javnopravnemu režimu. Namen posameznih stvari pa je tisti, ki lahko tudi pri stvareh v zasebni lastnini pripelje do javnopravnih omejitev, ki se nanašajo na pravni promet z njimi in na njihovo uporabo (take so na primer omejitve v pogledu kulturnih spomenikov, ki so v lasti zasebnih subjektov, v pogledu stvari gospodarske infrastrukture ipd.).

1.8. Po nemškem pravu, ki sicer v državljskem zakoniku (BGB) iz leta 1896 javnega dobra ne opredeljuje, pa spadajo med stvari v splošni rabi javne poti, mostovi, reke, jezera, morje, morske obale in zrak. Javno dobro so stvari, ki so pod enakimi pogoji namenjene rabi vseh ljudi. Vendar javno dobro ni nujno v državni lasti ali lasti lokalne skupnosti. Lastniki javnega dobra so lahko tudi zasebnopravni subjekti. Siceršnje lastninske pravice so v primeru javnega dobra omejene s splošno rabo. Stvari, ki spadajo med javna dobra, niso povsem izven pravnega prometa. O mejah in vsebini rabe javnega dobra odločajo upravni organi in ne sodišča. Ker pa stvari, ki jih štejemo za javno dobro, niso povsem izven pravnega prometa in ker so pod določenimi pogoji lahko tudi predmet posesti in stvarnih pravic (na primer služnosti), se razvijajo v zvezi z njimi tudi civilnopravna razmerja. O takih razmerjih pa odločajo redna sodišča.

1.9. Avstrijski občni državljski zakonik (ODZ) iz leta 1811 uvršča v par. 287 med stvari, ki spadajo v okvir javnega dobra, ceste, veletoke, reke, morska pristanišča in morska obrežja, to je stvari, ki so vsem državljanom "dopuščene le za rabo". Glede ureditve pravnih razmerij v zvezi z javnim dobrom je avstrijska ureditev podobna nemški. Stvari, ki predstavljajo javno dobro, so lahko tudi v zasebni lasti. Za lastninska razmerja veljajo sicer splošni predpisi, kolikor jih seveda posebni javnopravni predpisi z uveljavitvijo splošne rabe ne izključujejo. O vsebini splošne rabe odločajo praviloma upravni organi in ne sodišča. Sodišča odločajo le izjemoma, na primer v sporih o posesti (o motenju posesti) in o služnostih.

Javno dobro je po uveljavljenem stališču pravne doktrine stvar, ki jo pod enakimi pogoji, določenimi z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti, lahko uporablja vsakdo. To na drug način povedano pomeni, da ne sme nihče – tudi lastnik stvari ne – onemogočati ali ovirati drugim uporabe javnega dobra.

2. USTAVNI POJEM JAVNEGA DOBRA

2.1. Ustava RS iz leta 1991 pojma "javno dobro" ne opredeljuje, temveč v 70. členu le pravi, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Ker ustava sama pojma javno dobro vsebinsko ni opredelila, je pri uporabi tega pojma očitno izhajala iz pravnega standarda, opisanega v tč. 1 tega prispevka.

2.2. V zvezi z ustavnim tekstom pa se zastavlja vprašanje, ali je javno dobro lahko v zasebni lasti ali pa mora biti izključno lastnina države ali lokalne skupnosti, torej lastnina javnih pravnih oseb. O tem vprašanju bo v prispevku še govor. Že sedaj pa kaže poudariti, da Ustava RS v 70. členu ne izključuje zasebne lastnine na javnem dobru, ki je na primer kot javno dobro opredeljeno v zakonu ali v predpisu lokalne skupnosti.

Ustavno besedilo je treba razumeti v tem smislu, da je mogoče tedaj, kadar je javno dobro v državni lasti ali v lasti lokalne skupnosti, na takšnem javnem dobru pridobiti na podlagi pogodbe o koncesiji le posebno pravico uporabe.

2.3. Pojem javnega dobra iz ustave je treba razlikovati od pojma naravno bogastvo. Tudi tega pojma ustava ne opredeljuje, temveč v 70. členu le pravi, da zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva in da zakon lahko določi, da smejo naravna bogastva izkoriščati tudi tuje osebe.

Naravna bogastva so bila po prejšnji ustavni ureditvi (pred amandmaji iz leta 1989) zemljišča, gozd, vode in vodotoki, morje in morska obala, rude in druga naravna bogastva (določba 103. člena Ustave SRS iz leta 1984, ki je bila črtana z amandmajem XXIX iz leta 1989). Prejšnjo ustavno ureditev omenjamo zaradi tega, ker je pomembna za razumevanje vsebine pojmov "naravno bogastvo" v novi ustavi. Nova ustava je upoštevala, da se je izoblikoval v prejšnji ureditvi pojem "naravno bogastvo" kot pravni standard. Vendar je bila šele zakonodaja tista, ki je dala temu pojmu povsem določno vsebino. V okvir tega pojma sta pravna teorija in zakonodaja šteli tudi živalski in rastlinski svet (divjad, ribe, ptice, plodovi), poleg rud tudi druge minerale, nafto in plin, ne pa samih zemljišč (gradbenih, kmetijskih, gozdnih).

3. ZAKON O VARSTVU OKOLJA

3.1. S sprejemom zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93) je zakonodajalec očitno skušal uveljaviti neke vrste "krovni zakon" (ta pojem so uporabljali udeleženci razprave v postopku sprejemanja tega zakona), ki naj bi vseboval nekatere

splošne pojme, pomembne tudi za oblikovanje novih lastninskih razmerij. Med te pojme uvršča zakon zlasti pojma "naravne prvine" in "naravne dobrine". Med naravne dobrine pa šteje zakona "naravno javno dobro, naravne vire, naravne vrednote in naravno bogastvo".

Pri tem je treba pripomniti, da naš pravni sistem ne pozna hierarhije zakonov. Naš pravni sistem ne pozna tako imenovanih "sistemskih", "temeljnih", "splošnih", "organskih" ali "krovnih" zakonov na eni strani in posebnih zakonov na drugi, ki bi bili med seboj v hierarhičnem razmerju na ta način, da bi morali posebni zakoni upoštevati izhodišča hierarhično višjih zakonov. Ne glede na to ugotovitev pa seveda zahteva načelo pravne države medsebojno harmoniziranje pravnih predpisov, tudi zakonov, ki so sicer med seboj prirejeni. Zato bo morala zakonodaja tudi v prihodnje upoštevati v zakonu o varstvu okolja opredeljene splošne pojme. Kolikor bi želel zakonodajalec v katerem od novih zakonov odstopiti od splošnega pojma iz zakona o varstvu okolja, bo treba to razliko seveda v postopku sprejemanja novega zakona izrecno prikazati in obrazložiti.

3.2. Zakon o varstvu okolja je pri opredeljevanju pojma "naravno bogastvo" odstopil od ustavno opredeljenega pojma "naravno bogastvo" oziroma od pojma, ki ga očitno uporablja ustava, ne da bi njegovo vsebino izrecno opredelila. Ustava razume pojem "naravno bogastvo" v smislu, kot smo ga opredelili v tč. 2.3. tega prispevka. Po določbi tretje točke 5. člena zakona o varstvu okolja pa so naravne dobrine sestavine narave, pomembne za zadovoljevanje človekovih materialnih in duhovnih potreb in interesov in so lahko izključno ali hkrati naravno javno dobro, naravni viri ali naravne vrednote. Redke, dragocene ali vrednejše naravne dobrine pa so po tej zakonski točki naravno bogastvo. S tako opredelitvijo je, kot rečeno, zakon o varstvu okolja uveljavil pod pojmom "naravno bogastvo" drugo vsebino. V zakonu je uporabljeni pojem ožji od pojma, kot ga razume ustava.

3.3. Po določbi 3.1 točke 5. člena zakona o varstvu okolja pa so naravno javno dobro površine v javni lasti, in sicer negrajeni deli zemljiškega, podzemnega, vodnega, morskega in zračnega javnega dobra, na katerih sta dostopnost in gibanje pod enakimi pogoji omogočena vsem. Za opredelitev pojma "javno dobro" je pomemben še 16. člen zakona, ki v prvem odstavku določa, da je javno dobro, ki je sestavina ekosistemov kmetijskih zemljišč, gozdov, podzemnega sveta, krása, voda, morja in nerodovitnega sveta, lastnina republike ali lokalne skupnosti (razmejitev med republiškim in lokalnim naravnim javnim dobrom se določi z zakonom), v tretjem odstavku predvideva možnost pridobitve posebne pravice uporabe na naravnem javnem dobru, v četrtem odstavku pa določa, da se

posameznim območjem status naravnega javnega dobra določi, ukine ali ponovno vzpostavi s predpisom vlade oziroma predpisom lokalne skupnosti.

3.4. Na podlagi teh zakonskih določb je mogoče določiti pojem naravnega javnega dobra. Za opredelitev vsebine tega pojma je pomembno, da gre za naravne in ne umetne (grajene) dele zemljiškega, podzemnega, vodnega, morskega in zračnega sveta, da sta na naravnem javnem dobru dostopnost in gibanje pod enakimi pogoji omogočena vsem in da pridobi nepremični-na status naravnega javnega dobra s predpisom vlade ali lokalne skupnosti, ki določita v skladu z zakonom tudi režim uporabe.

3.5. Pri opredelitvi pojma "naravno javno dobro" zakon o varstvu okolja ni odstopil od pojma "javno dobro", kot ga razume ustava. Pojem "naravno javno dobro" je namreč mogoče uvrstiti v okvir širšega pojma "javno dobro", ki pa poleg naravnih vsebuje tudi umetno zgrajene oziroma urejene nepremičnine in objekte, ki so prav tako namenjeni uporabi vseh.

4. ZAKON O GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH

O mejah in vsebini rabe javnega dobra odločajo upravni organi in ne sodišča.

4.1. Pojma "javno dobro" zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93) ne določa. Že v drugem odstavku 1. člena pa pravi, da se z gospodarskimi javnimi službami zagota-

vljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Gre za proizvode in storitve na področjih gospodarske infrastrukture, kot so energetika, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo.

4.2. Materialne javne dobrine, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, so po določbi prvega odstavka 5. člena zakona o gospodarskih javnih službah pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji dostopne vsakomur. Po določbi prvega odstavka 9. člena pa se lahko objekti in naprave, namenjeni za izvajanje gospodarskih javnih služb, ki so določeni kot javno dobro, uporabljajo samo na način in pod pogoji, določenimi z zakonom. Po drugem odstavku istega člena lahko predpiše pogoje in način javne, posebne in podrejene rabe objektov in naprav, namenjenih za izvrševanje lokalnih gospodarskih javnih služb, lokalna skupnost.

Iz teh zakonskih opredelitev je očitno, da posameznih storitev gospodarskih javnih služb (na primer storitev cestnega,

vodnega gospodarstva itd.) ni mogoče uživati, kolikor določeni objekti (na primer ceste) niso opredeljeni kot javno dobro, namenjeni uporabi vseh oziroma uporabi neopredeljenega kroga ljudi. Čeprav, kot rečeno, zakon o gospodarskih javnih službah pojma "javno dobro" vsebinsko ne opredeljuje, pa očitno računa na že uveljavljen pravni standard in je glede uporabe tega pojma docela skladen z ustavo.

5. VRSTE JAVNEGA DOBRA

5.1. JAVNE CESTE

Po veljavnem zakonu o cestah (Uradni list SRS, št. 2/88) je javna cesta prometna površina, ki je splošnega pomena za promet in jo lahko vsak prosto uporablja ob pogojih in na način, določen z zakonom. Javne ceste so izven pravnega prometa.

Med javne ceste spadajo vse kategorizirane ceste. Veljavni zakon ceste razvršča na magistralne, regionalne in lokalne, med javne ceste pa šteje tudi javne poti. To so dovozne poti, vaške in poljske poti, gozdne poti ter druge krajevne poti, s katerimi ne gospodarijo organizacije združenega dela, temveč jih uporablja, obnavlja in vzdržuje krajevna skupnost.

Tudi pripravljajoči se zakon o cestah (predlog je bil objavljen v Poročevalcu 1994, št. 25, str. 25) bo podobno kategoriziral javne ceste. Med javne ceste naj bi spadale avtoceste, magistralne ceste I. in II. reda, pokrajinske ceste I., II. in III. reda ter občinske ceste, med slednje pa lokalne ceste in javne poti. V 2. točki prvega odstavka 13. člena pa predlog tega zakona pravi, da lahko javno cesto določene kategorije vsak prosto uporablja na način in ob pogojih, določenih z zakonom in drugimi predpisi. Razlika v primerjavi s sedanjo ureditvijo pa so močnejša upravičenja lastnika. Na prometnih površinah, ki niso kategorizirane kot javne ceste, je promet dovoljen na način in pod pogoji, ki jih v skladu s predpisi o varnosti cestnega prometa določijo lastniki. Vendar razlika v primerjavi z ureditvijo ni velika, saj, kot rečeno, predlog zakona uvršča med javne ceste tudi občinske ceste, med katere pa spadajo tudi lokalne ceste in javne poti.

Javno dobro seveda ni le cesta sama, temveč so tudi vsi objekti na cesti, kot so mostovi, predori, galerije itd.

5.2. VODE, VODOTOKI, VODNA ZEMLJIŠČA

Po določbi drugega odstavka 2. člena zakona o vodah (Uradni list SRS, št. 38/81, 29/86 in Uradni list RS, št. 15/91) so naravni vodotoki, naravna jezera, naravni izviri, obalno morje,

javni vodnjaki in vodna zemljišča dobrine v splošni rabi (glej o tem pojmu tč. 1.4). Vodna zemljišča pa so struge, korita, opuščene struge in prodišča, ki jih voda od časa do časa še poplavlja, pa tudi dno obalnega morja in morska obala do višine najvišjega vodostaja v času plime.

Po določbi 8. člena zakona so tudi vodnogospodarski objekti in naprave v splošni rabi in so izven pravnega prometa. Vodnogospodarski objekti in naprave po svoji naravi in namenu zagotavljajo varstvo pred poplavami in erozijo ter boljše časovno razporeditev voda.

Pač pa po tem zakonu priobalna zemljišča, to je pribrežna zemljišča nad višino srednje letne vode ali nad višino najvišjega vodostaja plime v širini najmanj 10 metrov, zemljišča med visokorodnimi nasipi in 5 metrov za njimi, niso v splošni uporabi. Zato pa zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in 25/89) določa, da na morski obali, na obrežju jezer in vodotokov, na gorskih vrhovih in grebenih, na območjih z značilnimi kraškimi pojavi, kakor tudi na območjih, pomembnih za rekreacijo na prostem, niso dovoljeni posegi, ki so v nasprotju z njihovimi značilnostmi in ki omejujejo prost dostop. To pa je formulacija, ki pravni režim teh nepremičnin približuje pravni ureditvi javnega dobra.

5.3. KOMUNALNI OBJEKTI IN NAPRAVE

Zaenkrat je še v veljavi zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list RS, št. 8/82), ki loči komunalne objekte in naprave individualne rabe in komunalne objekte in naprave skupne rabe. Komunalni objekti in naprave individualne rabe so tisti, s katerimi se nudijo uporabnikom individualno določljive in merljive komunalne storitve oziroma proizvodi (na primer oskrba z vodo, kanalizacija, odvoz smeti itd.). Komunalni objekti in naprave skupne rabe pa so tisti, s katerimi se nudijo uporabnikom individualno nedoločljive in neizmerljive komunalne storitve. To so javni parki, nasadi, drevoredi, zelenice, javna otroška igrišča, javna razsvetljava, požarnovarnostne naprave, odvajanje padavinskih voda, hodniki, peš poti, dovozne poti in druge javne površine in zemljišča.

Veljavni zakon uporablja pojem "skupna raba", ki ni docela identičen pojmu "splošna raba". Ni namreč nujno, da bi bili vsi komunalni objekti in naprave skupne rabe namenjeni komurkoli. Včasih bodo namenjeni določenemu zaključenemu krogu ljudi, le da v tem krogu ne bo mogoče individualno določiti in izmeriti posamezne komunalne storitve. Kolikor pa se pojem skupne in pojem splošne rabe pokrivata, so komunalni objekti in naprave skupne rabe v bistvu javno dobro.

V zvezi z javnimi površinami je treba opozoriti še na problem razmejitev javnih površin in skupnega funkcionalnega zemljišča iz stanovanjskega zakona. Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 18/91 in 21/94) v drugem odstavku 9. člena določa, da je skupno funkcionalno zemljišče tisto zemljišče, ki služi več stanovanjskim hišam neposredno ali posredno in ne sodi med dobrine v splošni rabi. Očitno pa je, da bo morala zakonodaja opredeliti razmejitev med javnimi površinami v splošni rabi, torej med javnim dobrom, in funkcionalnim zemljiščem, ki služi večstanovanjskim hišam.

5.4. LUKE, PRISTANIŠČA

Po 2. členu zakona o lukah (Uradni list SRS, št. 7/77 in 29/86) so luke namenjene praviloma javnemu prometu. Luke javnega prometa so luke, ki so odprte za domači promet, in luke, ki so odprte za mednarodni promet. To pa pomeni, da lahko luke uporablja vsakdo, seveda pod pogoji in na način, določenimi z zakonom in drugimi predpisi.

Tudi iz še veljavnega (bivšega zveznega) zakona o pomorski in notranji plovbi (Uradni list SFRJ, št. 22/77) je razvidno, da so luke in pristanišča javno dobro (oziroma po prejšnji terminologiji dobrine v splošni rabi). To izhaja zlasti iz 17. in 18. člena, ki nalagata oziroma zavezujeta organizacijo ali organ, ki izkorišča luko oziroma pristanišče za javni promet, da pod enakimi pogoji omogoči vsaki fizični ali pravni osebi uporabo operativne obale, lukobranov in drugih objektov v luki oziroma pristanišču in ki zavezujeta organizacijo ali organ, da vzdržuje luko ali pristanišče tako, da zagotovi varno plovbo.

Ustava RS iz leta 1991 pojma "javno dobro" ne opredeljuje, temveč v 70. členu le pravi, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon.

5.5. LETALIŠČA

Zakon o zračni plovbi (Uradni list SFRJ, št. 45/86, 24/88, 80/89, 29/90 in Uradni list RS, št. 58/93) določa, da so letališča namenjena javnemu zračnemu prometu in jih lahko uporabljajo vse fizične ali pravne osebe. Isto izhaja iz bivšega zveznega zakona o izkoriščanju javnih letališč (Uradni list SFRJ, št. 12/64).

6. DRUGE STVARI V SPLOŠNI RABI

6.1. GOZDOVI

Po določbi 5. člena zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93) je lastnik gozda zavezan, da svojo lastninsko pravico na gozdovih izvršuje tako, da je zagotovljena njihova ekološka, socialna in proizvodna funkcija. Med lastnikove obveznosti spada tudi njegova dolžnost, da dovoli v svojem gozdu prost vstop in gibanje drugim osebam in da v njem dovoli čebelarjenje, lov, rekreativno nabiranje plodov, zelnatih rastlin, gob in prosto živečih živali.

Po določbi 24. člena zakona, razen izjemoma (zaradi zavarovanja sadik, varstva pred divjadjo, varstva vodnih zajetij itd.), tudi ograditev gozda ni dovoljena. Gozdne ceste pa lahko uporabljajo po določbi 39. zakona na lastno odgovornost tudi drugi uporabniki.

Seveda zaradi teh upravičenj drugih in obveznosti lastnika gozda še ni mogoče šteti za javno dobro. Zlasti njegovo gospodarsko izkoriščanje je pridržano lastniku. Nekatera upravičenja drugih (prost dostop, nabiranje gozdnih plodov) pa so vendarle podobna upravičenjem v zvezi s stvarmi, ki jih štejemo za javno dobro.

6.2. NARAVNE ZNAMENITOSTI, KULTURNI SPOMENIKI

Po določbi 31. člena zakona o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86 in Uradni list RS, št. 26/92) je imetnik (zlasti lastnik) kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti med drugim dolžan tudi omogočiti občanom prost dostop. Čeprav v zelo omejenem smislu, gre tudi tu za neko obliko splošne uporabe oziroma uporabe neopredeljenega kroga ljudi.

7. LASTNINSKA PRAVICA NA JAVNEM DOBRU

7.1. Kot smo že navedli (glej tč. 1.4), iz ustavnega besedila ni jasno razvidno, ali je lahko stvar, ki je opredeljena kot javno dobro, v zasebni lasti oziroma v lasti fizične ali pravne osebe, ali pa mora biti državna lastnina oziroma lastnina lokalne skupnosti.

Osnutek nove ustave je v 67. členu določal, da na javni lastnini, ki predstavlja javno dobro (dobrine v splošni rabi), ne

more nihče pridobiti lastninske pravice. Na javnem dobru se lahko pridobi pravica posebne uporabe in le izjemoma lastninska pravica pod pogoji, ki jih določa zakon. Ta določba pa na koncu v ustavo ni bila vnešena, uveljavljeno pa tudi ni bilo razlikovanje med javno in zasebno lastnino, temveč je bil uveljavljen pojem lastnine kot enovite pravne kategorije. Ustava vsebuje le določbo, da se lahko na javnem dobru pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon.

7.2. Iz tega besedila nujno ne izhaja, da mora biti javno dobro v lasti države ali lokalne skupnosti. Določbo 70. člena je mogoče razumeti tako, da je tedaj, kadar je javno dobro v lasti države ali lokalne skupnosti, mogoče na takem javnem dobru pridobiti le posebno pravico uporabe. Ni pa nujno, da je javno dobro vedno v lasti države ali lokalne skupnosti. Glede na sedanja lastninska razmerja to po našem mnenju niti ni mogoče. Ne morejo biti vsa priobalna zemljišča v državni lastnini ali v lasti lokalnih skupnosti. Tudi vsi naravni izviri se ne morejo šteti za državno last ali last lokalne skupnosti, če so na zemljiščih, ki so v lasti fizičnih in pravnih oseb. Zaradi tega se zavzemamo za stališče, da javno dobro ni nujno v lasti države ali lokalne skupnosti.

7.3. Isti zaključek je mogoče napraviti tudi na podlagi zakona o gospodarskih javnih službah. Po določbi prvega odstavka 76. člena tega zakona so vsi objekti in naprave na področjih gospodarske infrastrukture (energetika, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo, drugi objekti gospodarske infrastrukture) sicer last republike ali občine oziroma mesta Ljubljane, vendar ne tedaj, če so bili zgrajeni s sredstvi pravnih in fizičnih oseb. V lasti države ali lokalne skupnosti so zlasti tedaj, kadar so bili zgrajeni s sredstvi, ki so se zbirala v okviru samoupravnih interesnih skupnosti na področjih gospodarske infrastrukture ali pa s samoprispevkom. To pa pomeni, da so sredstva gospodarske infrastrukture tudi v zasebni lasti. To pravilo velja po našem mnenju tudi za tiste objekte in naprave gospodarske infrastrukture, ki spadajo v okvir javnega dobra.

7.4. Sicer pa niti stališče o izključni lastnini države in lokalnih skupnosti na sredstvih, ki jih uvrščamo med javna dobra, ne bi pripeljala do bistveno drugačne ureditve. V tem primeru bi moral zakonodajalec, ko bi vezal pojem javnega dobra izključno na lastninsko pravico države ali lokalne skupnosti, predpisati drugim lastnikom, torej drugim pravnim in fizičnim osebam dolžnost, da dovolijo uporabo stvari neopredeljenemu krogu ljudi. Na ta način pa bi prišli do podobnega pravnega režima.

7.5. Kako bo z lastnino na nekaterih stvareh, ki predstavljajo javno dobro, bo seveda opredelila tudi bodoča zakonodaja, ki bo na primer urejala ceste, vode, luke, letališča itd.

8. PRAVICA POSEBNE UPORABE

8.1. Ustava RS v 70. členu določa, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. To posebno pravico uporabe (natančnejši izraz je: pravica posebne uporabe) je mogoče pridobiti na podlagi pogodbe o koncesiji. To pogodbo urejata zakon o varstvu okolja in zakon o gospodarskih javnih službah.

8.2. Zakon o varstvu okolja govori o koncesijah na naravnih dobrinah, kamor spada tudi naravno javno dobro. Na podlagi določbe prvega odstavka 21. člena lahko republika ali lokalna skupnost proti plačilu podeli koncesijo na naravni dobrini, ki je v njeni lasti, pravni ali fizični osebi, če je ta usposobljena za njeno upravljanje, rabo ali izkoriščanje. Koncesija se podeli na podlagi javnega razpisa, predmet koncesije pa je pravica do upravljanja javnega dobra ali pravica do posebne oziroma podrejene rabe. Podlaga za podelitev koncesije je koncesijski akt (23. člen), ki vsebuje tudi opredelitev obsega in morebitne izključenosti koncesije ter opredelitev načina upravljanja, rabe ali izkoriščanja naravne dobrine.

8.3. Zakon o gospodarskih javnih službah ureja v členih 29-53 koncesionirano gospodarsko javno službo. Seveda ureja predvsem opravljanje gospodarske javne službe preko koncesioniranja na podlagi pooblastila koncedenta. Pogosto pa bo mogoče opravljanje koncesionirane gospodarske dejavnosti le ob istočasni prepustitvi javnega dobra v posebno uporabo. Tako bo na primer potrebno priznati v okviru koncesijskega razmerja koncesionarju izkoriščanje zgrajene ceste, energetskega objekta itd.

Da bo potrebno v okviru koncesijskega razmerja priznati pravico do posebne uporabe, je razvidno tudi iz nekaterih drugih določb zakona, ki govorijo o vsebini koncesijskega akta, ki med drugim določi tudi pogoje za uporabo javnih dobrin, ali pa o koncesijski pogodbi, ki ureja tudi prenos objektov in naprav (odkup koncesije) in morebitno restitucijo po prenehanju koncesije.

Nova ustava je upoštevala, da se je izoblikoval v prejšnji ureditvi pojem "naravno bogastvo" kot pravni standard.

9. PRAVNI PROMET

9.1. Eden izmed elementov javnega dobra naj bi bila tudi izključitev pravnega prometa s stvarmi, ki so javno dobro. Vendar pa take splošne prepovedi javnega prometa z javnim dobrom naš pravni sistem ne vsebuje. Niti ustava niti zakon o varstvu okolja in zakon o gospodarskih javnih službah ne izključujejo pravnega prometa s stvarmi, ki so javno dobro.

9.2. Od veljavnih zakonov na primer zakon o cestah v tretjem odstavku 3. člena določa, da so javne ceste izven pravnega prometa. Ker v pravnem sistemu nimamo splošne določbe, ki bi javna dobra izvzela iz pravnega prometa, bo seveda treba v vsakem od posebnih zakonov, ki bodo urejali posamezna področja in v zvezi z njimi posamezne vrste javnega dobra, urediti tudi pravni promet z javnim dobrom in ga eventualno tudi v celoti izključiti. Seveda pa je izključitev smiselna le tedaj, če bi bila povezana z izključno lastninsko pravico države ali lokalne skupnosti.

9.3. Poudariti pa je treba, da pomeni izključitev pravnega prometa le izključitev možnosti s pravnimi posli obligacijskega prava prenašati lastninsko pravico na javnem dobru (na primer s prodajno ali menjalno pogodbo). Javno dobro pa je mogoče tedaj, kadar je izven pravnega prometa, prenesti z upravnim aktom, na primer z aktom o podelitvi koncesije.

10. PRAVNO VARSTVO

10.1. V našem pravnem sistemu se je zaradi tega, ker so bile dobrine v splošni rabi družbena lastnina in praviloma izven pravnega prometa, uveljavilo najprej stališče, da posamezne pravne in fizične osebe ne morejo s tožbo v civilnem sporu zahtevati varstva svojih upravičenj na javnem dobru. Sodišča so odklanjala na primer posestno varstvo pred civilnim sodiščem, češ da na stvareh v družbeni lastnini, ki so v splošni rabi (na primer na javni cesti), ni mogoče pridobiti stvarnih pravic in posesti. Spor o pravicah uporabe javnega dobra po tem starem stališču nikoli ne spada v sodno pristojnost.

10.2. Vendar pa sta sodna praksa in kasneje tudi zakon o nepravdnem postopku iz leta 1986 (Uradni list SRS, št. 30/86) uveljavila sodno pristojnost v primeru mejnega spora, in to tako tedaj, če gre za določitev meje med zemljišči, ki so v lasti občanov in civilnopravnih oseb ter zemljišči v družbeni lastnini, kot tudi tedaj, če gre za mejni spor med zemljišči, ki so vsa v družbeni lastnini. Praksa sodišč v bivši Jugoslaviji je dopuščala tudi nekatere premoženjskopravne spore v zvezi z javnim dobrom (na primer glede uporabe javnih cest) in je na ta način uveljavila sodno pristojnost.

10.3. Ali je mogoč v zvezi s pravico uporabe javnega dobra civilni (premoženjskopravni) spor pred sodiščem, je odprto vprašanje. Kot rečeno, pa se sodna praksa in pravna teorija vse bolj zavzemata za stališče, da so nekateri civilni spori, o katerih odločajo sodišča, mogoči. Upravni organi namreč izvršujejo predvsem nadzor nad izvajanjem zakonskih predpisov, ne varujejo pa pravic posameznikov – fizičnih in pravnih

oseb. To stališče sicer še vedno ni splošno sprejeto in uveljavljeno, iz njega pa je razvidna smer razvoja. Vsekakor bi kazalo uveljaviti sodno pristojnost za nekatere tipične premoženjsko-pravne spore (na primer za spor o lastnini na javnem dobru, za spor o poseganju v lastninsko pravico, za spor o motenju posesti itd.). Seveda pa bo določena pristojnost upravnih organov v primeru, če sprejmemo stališče o sodnem varstvu, še vedno nujna. Zaradi tega bo morala zakonodaja razmejiti pristojnost med upravnimi organi in sodišči.

V zvezi z javnim dobrom in varstvom pravic se zastavlja tudi vprašanje tako imenovane popularne tožbe, podobne, kot jo na primer pozna 156. člen zakona o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85 in 57/89). Po tej določbi lahko vsak zahteva od drugega, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, ter da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost, če nastanka vznemirjanja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi. Proučiti bo treba, ali je glede na naš sistem sodnega varstva možno in smiselno uveljaviti popularno tožbo tudi zaradi oviranja ali preprečevanja splošne rabe javnega dobra.

Lojze Ude, doktor pravnih ved, sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije, redni profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani.