

LASTNINSKA PROBLEMATIKA NA PODROČJU JAVNEGA DOBREGA IN V JAVNEM INTERESU ZAVAROVANIH DOBRIN, PREDVSEM VODA

PROPERTY ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOOD AND LIMITATIONS IN THE
PUBLIC INTEREST, WITH AN EMPHASIS ON WATER

Vesna Rijavec

UDK: 347.23(497.4)(204)

IZVLEČEK

V prispevku je predstavljeno razlikovanje med stvarnopravno in javnopravno ureditvijo na zavarovanih dobrinah, s poudarkom na vodnih območjih. Čeprav je na nepremičnini vzpostavljena omejitev v javnopravnem namenu, na njej obstajajo tudi stvarne pravice, vendar so dobrine zaradi doseganja varstva omejene. Najširša omejitev je uveljavljena s statusom javnega dobrega. Javno dobro se lahko vzpostavi neposredno z zakonom ali splošnim aktom vlade oziroma z razglasitvijo lokalne skupnosti in odločbo pristojnega organa. Glede na različno naravo dobrin zakon lahko določa obligatorne ali fakultativne statuse javnega dobrega. Argumentacija temelji tudi na primerjalnopravnih ureditvah javnega dobrega, pri čemer so izpostavljene tipične ureditve, ki temeljijo na lastninskem konceptu javnega dobrega. Opozorjeno je na posebnosti ureditve za različne kategorije vodnih dobrin, kot so celinsko in morsko območje, grajeno javno dobro in vodna infrastruktura.

KLJUČNE BESEDE

javno dobro, omejitev v javnem interesu, vodno zemljišče, priobalno zemljišče, lastninska pravica, stvarne pravice na tuji stvari, ekstrakomercialnost

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.08

ABSTRACT

This paper emphasizes the distinction between property and public law regimes on protected goods, with a focus on water areas. Although the limitation of ownership in private interest is created on immovable property, property rights do simultaneously exist, but they are limited in order to achieve the purpose of protecting the public good. The most extensive restriction enforces regimes of public good. Public good may be established directly by law or by general acts of the government or local community with the declaration of public good or with the decision of the competent authority. According to different natures of public goods, legislation provides compulsory or optional regimes of public good. This paper compares of such regimes, while exposing the typical regulations based on the ownership concept of public good. It also indicates specific regimes of water public goods, such as the mainland and marine area, as well as constructed public goods and water infrastructure.

KEY WORDS

public good, limitation in public interest, water property, coastal property, ownership right, other rights in rem on foreign property, extra-commerciality

1 UVOD

Za dobrine splošnega pomena mora pravo poskrbeti s pravili, ki zagotavljajo varstvo splošnega oziroma javnega interesa. Tvrstna pravna ureditev bo v prispevku obravnavana zlasti na primeru nepremičnin, povezanih z zavarovano dobrino – vodami. Že na začetku pa je treba poudariti, da je vzpostavljen javnopravni režim treba ločiti od temeljnega stvarnopravnega režima. Tega sestavljajo pravice na stvari, predvsem lastninska pravica, ki je najobsežnejša, in stvarne pravice na tuji stvari (služnosti, stavbna pravica, stvarno breme, hipoteka in zemljiški dolg). Stvarne pravice

na nepremičnini so razvidne iz **vknižb** v zemljiški knjigi. Ustava zagotavlja varstvo lastninske pravice, vendar dopušča, da jo zakon iz socialnih, gospodarskih ali ekoloških razlogov tudi omeji (33. in 67. člen Ustave Republike Slovenije). Te omejitve so lahko manjše ali obsežnejše, razvidne so iz **zaznamb** v zemljiški knjigi. Najobsežnejša omejitev je status javnega dobrega, ki vpliva na stvarnopravni režim, ker večinoma predvideva lastninsko pravico države¹ ali lokalne skupnosti in omejuje prometnost stvari. Poleg vod in vodnih zemljišč, morja ter vodnih zemljišč morja, ki jim je v tem prispevku namenjena osrednja pozornost, so pomembnejše oblike javnega dobrega v našem pravnem sistemu še javne ceste, železniška infrastruktura, zavarovane naravne vrednote in bogastva, poznamo pa tudi posebno obliko grajenega javnega dobrega (več v Juhart et al., 2007, str. 46).

2 OMEJITVE LASTNINSKE PRAVICE V JAVNEM INTERESU

Omejitve ustavno varovane lastninske pravice so torej mogoče le na podlagi zakona. Tako na primer Zakon o vodah (ZV-1) določa, da so na vodnih in priobalnih zemljiščih lastniki dolžni trpeti omejitve in odvzem lastninske pravice (36. člen ZV-1). Vsebuje tudi predpise o posegih, ki so mogoči na vodnem območju (37. člen ZV-1)². Takšna je na primer razlastitev zaradi izvajanja javnih služb (42. člen ZV-1). Omejitev brez odvzema lastninske pravice pomenijo delno razlastitev, podobno kot pri služnostih, in mora biti opravljena s posebnim aktom, če ne izhaja neposredno iz zakona.³

3 POJEM JAVNEGA DOBREGA

Javno dobro ima v pravnem sistemu posebno mesto in podobno kot na nekaterih drugih področjih se tu mešata javni in zasebni element. Ustava omenja javno dobro v 70. členu, vendar pojma ne opredeli in zgolj iz te ustavne norme ni mogoče sklepati, kakšen lastninskopravni koncept javnega dobrega je imel v mislih ustavodajalec. Tudi Stvarnopravni zakonik (SPZ) vprašanja lastninske pravice na stvareh, ki so javno dobro, ne omenja posebej, temveč določa, da je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba), in da se na javnem dobrem lahko pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon (19. člen SPZ). Ta posebna pravica uporabe je lahko le podobna služnosti in ne sme asociirati na nekdanjo pravico uporabe na družbeni lastnini. Sedanje pravo pozna le eno lastnino, ne glede na to, kdo je titular, subjekt javnega ali zasebnega prava (monistični koncept lastninske pravice). Po drugi strani pa za nepremičnine SPZ določa, da ne morejo biti nikogaršnja last. Lastninski pravici na nepremičnini se ni mogoče odpovedati. Zato tudi na nepremičninah, ki so javno dobro, obstaja lastninska pravica. Razpoznavni znak javnega dobrega je splošna raba, čeprav je stvar v lasti nekoga, ki ni oseba javnega prava, na primer kulturni spomenik v zasebni lasti (več v Ivanc, 2011, str. 399–425). Mogoča je tudi posebna raba na temelju pravice uporabe. Ker je splošna raba velika omejitev lastninske pravice, jo je mogoče uveljaviti le v zakonsko predvidenih primerih.

¹ Za nekatere stvari zakon izvorno določa, da so lahko le v lasti države, ker lahko le ona trpi prosto in najširšo rabo, predvsem pa zagotavlja ustrezno skrb za dobrino (npr. 28. člen ZV-1).

² Na vodnem in priobalnem zemljišču ni dovoljeno posegati v prostor, razen za posebne objekte, ki so povezani z gospodarjenjem in upravljanjem z vodami in ohranjanjem narave. Na podlagi vodnega soglasja je mogoča tudi gradnja pomožnih kmetijsko-gozdarskih objektov.

³ Neposredno iz zakona izhaja omogočanje splošne rabe, 38. člen ZV-1.

Glede na zakonske rešitve lahko javno dobro razdelimo na **obligatorno** in **fakultativno** (eventualno) javno dobro. Obligatorno javno dobro so stvari, ki ne morejo biti v zasebni lasti, ker zakon kot lastnika omogoča le subjekt javnega prava. Eventualno javno dobro pa so stvari v zasebni ali javni lasti. Te postanejo javno dobro, ko pridejo pod poseben javnopravni režim s posebnim oblastnim aktom. V skupino obligatornega javnega dobrega uvrščamo na primer vodna zemljišča po ZV-1. Fakultativno javno dobro pa je priobalno zemljišče celinskih voda. ZV-1 daje možnost, da se zaradi omogočanja splošne rabe voda status naravnega vodnega javnega dobrega vzpostavi tudi na delu priobalnega zemljišča celinskih voda (1. odstavek 16. člena ZV-1). Fakultativno javno dobro so tudi kulturni spomeniki (Zakon o varstvu kulturne dediščine, ZVKD-1) in naravne znamenitosti ter zavarovana naravna bogastva po Zakonu o ohranjanju narave (ZON).

4 NAČIN NASTANKA JAVNEGA DOBREGA

Javno dobro nastane na podlagi zakona ali podzakonskega predpisa (splošni akti) ali odločbe (posamični akt), izdanih na podlagi zakona ali podzakonskega predpisa (glej 2. odstavek 111. člena Zakona o zemljiški knjigi, ZZK-1, ki za zaznambo navaja podlage za ustanovitev javnega dobrega).⁴

Način določitve statusa javnega dobrega je predvsem odvisen od tega, ali je mogoče posamezne pojavnne oblike zajeti z abstraktno zakonsko določbo. Takšen primer je določba 1. stavka 15. člena ZV-1, ki določa, da so celinske vode in vodna zemljišča naravno vodno javno dobro. Status javnega dobrega izhaja neposredno iz navedene zakonske določbe za vse stvari, ki ustrezajo opredelitvi celinskih vod in vodnega zemljišča. Status naravnega vodnega javnega dobrega na vodnem zemljišču se po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo, razen zemljišč presihajočega jezera (5. odstavek 15. člena ZV-1). Mejo vodnega zemljišča določi pristojno ministrstvo, evidentira pa se v vodnem katastru. V zemljiški kataster se podatek o vodnem zemljišču prevzame kot dejanska raba (12. člen ZV-1). Če je vodno zemljišče zaradi prestavitve vodotoka predstavljeno na zemljišče v zasebni lasti, mora država pridobiti lastninsko pravico na podlagi pravnega posla ali razlastitve.

Za fakultativno javno dobro velja priobalno zemljišče (16. člen ZV-1). V praksi občinski svet na zahtevo župana sprejme sklep ali odlok, da imajo zemljišča na delu priobalnega zemljišča celinskih voda status javnega dobrega. Sprejeti akt vsebuje tudi način in pogoje splošne rabe naravnega vodnega javnega dobrega. Lokalna skupnost mora pridobiti lastninsko pravico na takšnem priobalnem zemljišču. Zakon hkrati izrecno določa, da nepremičnina pridobi status javnega dobrega šele z izdajo posebne odločbe pristojnega organa lokalne skupnosti (5. odstavek 16. člena ZV-1). Pri tem zakonskem napotilu, da se javno dobro vzpostavi z odločbo, je treba opozoriti na nejasnost. Odločba je namreč posamični akt, ki konkretizira pravice in je namenjen konkretni osebi v postopku, ki ji je treba tudi vročiti odločbo, da lahko izkoristi pravna sredstva in da lahko odločba postane dokončna in pravnomočna (224. člen Zakona o splošnem upravnem postopku; ZUP-UPB2). V primeru ustanovitve javnega dobrega na delu

⁴ Glede na vrsto norme, ki jo oblastni pravni akt vsebuje, jih delimo na splošne (abstraktne) in posamične (konkretne) (Grajenauer in Brezovnik, 2006, str. 73). Zakon je splošni akt. Podzakonski splošni akt, ki ga izdaja vlada prek svojih ministrstev za razglasitev javnega dobrega, je uredba, odlok pa je tovrstni splošni akt lokalnih skupnosti. Posamični akt je upravna odločba, ki učinkuje s svojo dokončnostjo.

priobalnega zemljišča to zemljišče lokalna skupnost pridobi v svojo last. Odločbe tako lokalna skupnost ne more izdati sama sebi. Stranka v postopku je potrebna, čeprav lahko ugotovitvene in oblikovalne odločbe učinkujejo erga omnes, torej zavezujejo tudi tretje osebe, ki v postopku niso sodelovale. V upravno-pravni teoriji in praksi odločba o nastanku javnega dobrega na priobalnem zemljišču velja za ugotovitveno in se lahko vroči lastnikom sosednjih zemljišč⁵ kot morebitnim stranskim udeležencem, ki praviloma sodelujejo že v postopku razlastitve (Grafenauer, Brezovnik in Železnik, 2009, str. 46). Kljub temu menim, da je odločba kot pravni akt primerna le za ustanovitev javnega dobrega z omejitvijo pravice zasebnega lastnika z določitvijo splošne rabe (na primer javno dobro na zasebnem zemljišču). Odločba kot akt namreč konkretizira pravice in dolžnosti, ki se jih je dolžan držati posameznik v razmerju do države ali lokalne skupnosti, ki zagotavlja varstvo javnega interesa.

5 ZAZNAMBA JAVNEGA DOBREGA

Pravno dejstvo, da je nepremičnina javno dobro, se v zemljiško knjigo vpiše z zaznambo. Zanj je potrebna listina, in sicer obvestilo državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti, ki je v skladu z zakonom:

1. bodisi izdal odločbo o določitvi statusa javnega dobrega,
2. bodisi sprejel podzakonski predpis ali drug splošni pravni akt, z uveljavitvijo katerega je nastala ta javnopravna omejitev pri prometu z nepremičnino (2. odstavek 111. člena ZZK-1).

Če je javnopravna omejitev, na primer javno dobro, nastala na podlagi odločbe, mora biti obvestilu priložena tudi ta odločba (4. odstavek 111. člena ZZK-1).

Kadar se javno dobro ustanovi z odločbo, zadostuje dokončna odločba pristojnega organa o določitvi statusa javnega dobrega. Zakon lahko za posamezno vrsto javnega dobrega določi višjo zahtevo, in sicer pravnomočnost odločbe o določitvi javnega dobrega. Zaznamba mora obsegati tudi podatek o vrsti javnega dobrega (na primer naravno vodno javno dobro). Podatek o vrsti javnega dobrega se vodi v katastru, ki je izvorna evidenca za opis nepremičnine (Tratnik in Vrenčur, 2008, str. 502).

6 POMEN UPRAVNO-PRAVNEGA RAZVRŠČANJA DOBRIN

Upravno pravo na različne kategorije dobrin veže različne omejitve v javnem interesu. Od uvrstitve v posamezno kategorijo dobrine je nato odvisno tudi, kakšen lastninski status lahko ima stvar in njena prometnost. Tako ZV-1 razlikuje med **celinskimi vodami** in **morjem**. Celinske vode in vodna zemljišča so naravno vodno javno dobro (1. odstavek 15. člen ZV-1). Celinsko vodno zemljišče je lahko v lasti tako osebe javnega kot zasebnega prava (5. odstavek 11. člena ZV-1). Zakon določa tudi **pojem priobalnega zemljišča**, ki je prav tako lahko v lasti zasebnika. Zaradi omogočanja splošne rabe voda lahko lokalna skupnost določi, da se tudi na delu priobalnega

⁵ Po mojem mnenju gre v tem primeru zgolj za »sporočilo« lastnikom sosednjih zemljišč, ki lahko kot stranski udeleženci sodelujejo že v postopku razlastitve oziroma v postopku pridobitve lastninske pravice s strani lokalne skupnosti, če imajo pravni interes (vendar le toliko, kolikor bi lahko takšna sprememba vplivala na njihova zemljišča ali objekte - npr. na vrednost zemljišča). Obstajati mora torej neko razmerje stranskega udeleženca do konkretne upravne zadeve, pri čemer izvaja procesne pravice in dolžnosti kot stranka, vendar le v obsegu za zagotavljanje varstva njegovih pravnih koristi. V skladu z 143. členom ZUP uradna oseba, ki vodi postopek, že po uradni dolžnosti pazi na to, kdo je stranski udeleženec. Če je sporna meja med zemljišči, se to vprašanje rešuje v postopku za določitev meje, kar spada na področje stvarnega prava.

zemljišča celinskih voda vzpostavi status naravnega vodnega javnega dobrega z odločbo, vendar mora zemljišče predhodno pridobiti v last s pravnim poslom ali v javno korist predlagati njihovo razlastitev. Zakon opredeljuje tudi **grajeno vodno dobro**. Zemljišče in objekti pridobijo status grajenega vodnega javnega dobrega z odločbo, ki jo izda ministrstvo za okolje in prostor po uradni dolžnosti, če je država zemljišče odkupila ali ga pridobila v last po postopkih o razlastitvi. Status grajenega vodnega javnega dobrega lahko določi tudi pristojni organ lokalne skupnosti z odločbo, če gre za objekte v lasti lokalne skupnosti (18. člen ZV-1). Status grajenega vodnega javnega dobrega se po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo na podlagi odločb in obvestila. Posebna pravila veže tudi na pojem **vodne infrastrukture**. Vodna infrastruktura je namreč lahko le v lasti države ali izvajalca javne službe (1. odstavek 46. člena ZV-1). Objekt, naprava ali ureditev pridobi status vodne infrastrukture z odločbo, ki jo izda ministrstvo po končanem posegu v prostor. Vodno infrastrukturo je s soglasjem pristojnega ministrstva le izjemoma mogoče uporabiti za druge namene od prvotno predvidenega (48. člen ZV-1).

7 STVARI IZVEN PRAVNEGA PROMETA

Po opredelitvi (Pavčnik, 2003) je pravni promet prenos pravic z enega subjekta na drugega na podlagi soglasja volj. V pravnem prometu so po klasični civilistični teoriji samo premoženjske pravice, razen tistih, ki so strogo vezane na osebo, in tistih, glede katerih veljajo omejitve pravnega prometa. Pravni promet omogoča blagovno menjavo in je pravni izraz ekonomskega prometa.

Če je stvar IZVENpravnega prometa, se praviloma šteje, da na njej ne more obstajati lastninska pravica (na primer deli človeškega telesa). Po drugi strani pa zemljišča nikoli ne morejo biti brez titularja in zato ima na njih določena oseba lastninsko pravico, čeprav je včasih to lahko le država. Zato je nepremično javno dobro lahko predmet lastninske pravice subjekta javnega ali zasebnega prava. Podobne rešitve najdemo v nemškem pravu. Pretežno stališče v nemški teoriji je, da je (so) javno dobro (dobrine v splošni rabi) predmet lastninske pravice. Najpogosteje je nosilec te pravice država ali lokalna skupnost, lahko pa tudi zasebnopravni subjekt. Lastninska pravica na teh stvareh je omejena s splošno rabo (Virant, 1994, str. 730).

Zemljišče je stvar in stvari opredeljujemo kot pravne objekte, ki so lahko predmet pravnega prometa (Larenz in Wolf, 1997, str. 385)⁶. V pravnem prometu so stvari, na katerih obstajajo stvarne pravice in so lahko predmet pravnih poslov zasebnega prava (Kranjc, 2008, str. 405). Nekatere stvari, ki so tako imenovano javno dobro, pa nimajo polne prometne sposobnosti, saj jih omejuje javni pomen (Larenz in Wolf, 1997, str. 386). Predmet stvarnih pravic torej ne more biti stvar, za katero zakon to posebej določa. V tej zvezi govorimo o tako imenovani prometni sposobnosti stvari, ki je lahko omejena ali v celoti izključena (Juhart et al., 2007, str. 80; Tratnik, 2004, str. 77). Popolna izključitev stvari iz dosega stvarnih pravic je redka, v našem pozitivnem pravu takšnega izvetja ne poznamo (Juhart et al., 2007, str. 80). Tako za nekatere stvari velja, da so lahko ob izpolnjevanju določenih pogojev v lasti samo točno določene osebe, za nekatere stvari pa posebni predpisi določajo, da niso v pravnem prometu. Izvzetje stvari⁷ iz pravnega prometa praviloma ne pomeni, da stvar ni predmet stvarnih pravic (Juhart et al., 2007, str. 80).

⁶ Prim. tudi §90 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

⁷ Glede stvari, ki so zunaj pravnega prometa, določa 44. člen SPZ tudi, da na njih ni mogoče priposestvovati lastninske pravice na stvari.

Tudi takšne stvari so lahko predmet lastninske pravice, vendar te ni mogoče veljavno prenesti na drugo osebo. Tipičen primer takšne stvari je javno dobro.

Glede ekstrakomercialnosti javnega dobrega je treba spet razlikovati med obligatornim javnim dobrim in fakultativnim javnim dobrim ter med javnim dobrim, ki je lahko le predmet lastninske pravice javnopravnega subjekta, in javnim dobrim, ki je lahko tudi v lastninski pravici osebe zasebnega prava. Pri nepremičninah na priobalnem zemljišču gre za drugo kategorijo, pri kateri je javni interes manj intenzivno izražen, saj je lahko v lasti fizičnih ali pravnih oseb ali v lasti države ali lokalne skupnosti. Samo vodno zemljišče v lasti države ni v pravnem prometu. Za ustanovitev stvarne služnosti na vodnih ali priobalnih zemljiščih v upravljanju ministrstva se ne uporabljajo predpisi o razpolaganju z državnim premoženjem (8. in 9. odstavek 21. člena ZV-1). Pravni režim naravnega in grajenega vodnega javnega dobrega omogoča splošno rabo, za posebno rabo pa mora upravičenec pridobiti pravico z dovoljenjem ali koncesijo.

Zakonodajalec tudi na drugih področjih različno omejuje pravni promet z zavarovanimi dobrinami. Tako tudi ZON nepremičnin na zavarovanem območju ni povsem izvzel iz pravnega prometa, temveč določa, da je promet z njimi omejen. 85. člen ZON načelno sicer določa, da nepremičnine v lasti države na zavarovanih območjih in zemljišča, na katerih so naravne vrednote, niso v pravnem prometu, vendar omogoča izjeme. Ministrstvo lahko tako dovoli:

1. menjavo zemljišča, ki je v lasti države, na zavarovanem območju za drugo zemljišče na zavarovanem območju, ki je v lasti fizične ali pravne osebe, zaradi pridobitve zemljišča, ki je za varstvo naravnih vrednot ali za doseganje namenov zavarovanja pomembnejše;
2. prodajo objekta s pripadajočim zemljiščem, ki je v lasti države na zavarovanem območju in ne služi za namene varstva ali upravljanja zavarovanega območja, pri čemer se polovica dobljene kupnine nameni za pridobitev nepremičnin na zavarovanih območjih v last države. Dovoljenje ministrstva ni potrebno, če se prodaja izvede na podlagi programa, načrta oziroma drugega akta, ki ga sprejme oziroma potrdi vlada, in če s tem predhodno soglaša ministrstvo. Upravljavci nepremičnin na zavarovanih območjih in zemljišč (na primer Sklad kmetijskih zemljišč), na katerih so naravne vrednote, ki so v lasti države, morajo k pravnim poslom v zvezi z upravljanjem s temi nepremičninami, ki jih lahko sklepajo v skladu s predpisi, pridobiti predhodno soglasje ministrstva.

Tudi v italijanskem pravu je pri javnem dobrem (i beni pubblici) mogoče odstopanje od načela zunajprometnosti. Prva kategorija javnega dobrega, tako imenovani beni demaniali, so nepremičnine - last države oziroma lokalnih skupnosti (občine, province, regije), in sicer bodisi obligatorno (morska obala, pristanišča, jezera, reke in nepremično vojaško javno dobro, kakor tudi pokopališča in javne tržnice v lasti občine - 822. in 824. člen Codice civile) bodisi fakultativno (ceste, železnice, letališča, kulturni spomeniki). Druga kategorija v okviru beni pubblici so beni patrimoniali indisponibili: to so lahko tudi premičnine, pripadajo pa lahko kateremukoli javnopravnemu subjektu, ne le državi oziroma lokalni skupnosti. Sem spadajo gozdovi, rudniki, mineralne in termalne vode, podzemne jame, premični kulturni in zgodovinski spomeniki, premično vojaško javno dobro, stvari v uporabi predsednika republike, zgradbe, v katerih se izvajajo javne službe, itd. Pravni režim javnega dobrega se razlikuje glede na to, ali

stvar spada v prvo ali drugo kategorijo. Beni demaniali so zunaj pravnega prometa, ne da se jih priposestevovati in opraviti nad njimi izvršbo. Beni patrimoniali indisponibili so pretežno v pravnem prometu (to ne velja na primer za gozdove in rudnike), so predmet priposestevovanja, izvršba pa je ravno tako izključena.

Bistvena razlika med obema kategorijama je torej v tem, da beni patrimoniali indisponibili lahko preidejo v lastnino zasebnopravnih subjektov (čeprav sam termin, ki je starejšega izvora, kaže drugače), beni demaniali pa ne (povzeto po: Virant, 1994, str. 731).

Če povzamemo, je javno dobro obligatorne narave načeloma zunaj pravnega prometa (res extra commercium), pri čemer za splošno rabo stvari ni potreben poseben upravni akt (na primer vodna zemljišča). Na stvarih oziroma javnem dobrem, ki ni v pravnem prometu, ni mogoče pridobiti lastninske pravice na originaren način s priposestevanjem (1. odstavek 44. člena SPZ). Eventualno javno dobro pa ni nujno v javni lasti, temveč je lahko v lasti osebe zasebnega prava. Lastnost eventualnega javnega dobrega pridobi stvar na podlagi posebnega zakona in še s posebnim oblastnim aktom (na primer sprememba zasebne poti v javno cesto). V primeru ceste ali zemljišča, potrebnega za javno infrastrukturo, nepremičnina pridobi status javnega dobrega po Zakonu o javnih cestah (ZJC-UPB1) s konstitutivnim aktom pristojnega organa. Če je to zemljišče v lasti zasebnika, mora pred tem praviloma postati lastnina občine ali države, odvisno od tega, ali gre za občinske ali državne ceste oziroma infrastrukturo. Zato je na primer zaradi omogočanja splošne rabe vodnega ali morskega dobrega v ZV-1 posebej predvideno, da se lahko lastninska ali druga stvarna pravica na zemljišču odvzame ali omeji v skladu s predpisi, ki urejajo razlastitev.

Pravni posli se lahko sklepajo le v mejah, ki jih omogočajo upravnopravne omejitve. Vodne infrastrukture tako ni mogoče obremeniti ali odsvojiti zunaj razmerja država - izvajalec javne službe.

8 PRAVICA POSEBNE RABE JAVNEGA DOBREGA

Na javnem dobrem se z aktom pristojnega organa lahko ustanovi posebna pravica uporabe.

Nerešeno vprašanje v našem pravu je, ali je posebna raba javnega dobrega le tista oblika, ki se dotika namena javnega dobrega, in kako je z ustanavljanjem drugih pravic stvarnega prava, ki v splošno rabo ne posegajo. Strinjam se s stališčem, da pravni status javnega dobrega ne izključuje možnosti ustanavljanja omejenih stvarnih pravic na stvari, če seveda vsebina omejene stvarne pravice bistveno ne posega v splošno rabo. Hipoteka, zemljiški dolg in stvarno breme niso mogoči, ker nepremičnine ni mogoče prodati, služnosti pa pomenijo pravico izključne uporabe upravičenca, ki je v določenih primerih mogoča enako tudi stavbna pravica. Vsekakor se prepletata dva položaja in na javnem dobrem naj bo vsaka omejitev posebna pravica uporabe.

Z zakonom je mogoče sprejeti posebno rešitev. Takšen primer je določba 2. člena ZJC-UPB1, ki na javnih cestah načeloma prepoveduje ustanavljanje omejenih stvarnih pravic, razen v primerih, ki so izrecno določeni (služnost za napeljevanje vodovoda in kanalizacije, električnih, telefonskih in telegrafskih napeljav, plinovodov ter podobnih objektov in naprav javnega pomena). Pravna

narava pravice posebne uporabe javnega dobrega ni sporna. Tudi v tem primeru gre za pravico javnega, in ne zasebnega prava (Juhart et al., 2007, str. 48). Odvisno od tega, ali je določena v korist zemljišča ali osebe, gre za posebno vrsto stvarne ali osebne služnosti. Ustanovi se lahko tudi posebna stavbna pravica. Pri tem verjetno ne gre za prave služnosti oziroma gre za neprave služnosti.

ZV-1 je uvedel obveznost pridobitve vodne pravice za vsako rabo vodnega ali morskega dobrega, ki presega meje splošne rabe, ter za rabo naplavin ali podzemnih voda. Vodno pravico je mogoče pridobiti na podlagi vodnega dovoljenja (za rabo, določeno v 125. členu ZV-1) ali koncesije (za rabo, določeno v 136. členu ZV-1). Koncesija je oblika zasebnega izvajanja javne službe kot posebno dovoljenje in pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe. Akt o koncesiji je uredba vlade ali odlok lokalne skupnosti (koncedent), s katerim se ustanovi koncesija (Grafenauer, Brezovnik, str. 232). O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo in nato z izbranim koncesionarjem sklene koncesijsko pogodbo.

9 SPREMEMBE POLOŽAJA ZAVAROVANIH DOBRIN

Obseg in položaj javnega dobrega in zavarovanih dobrin ni nespremenljiv in to dejstvo v praksi povzroča težave in nedoslednost evidenc. Vodno zemljišče se spreminja po naravni poti ali z umetnimi posegi. ZV-1 zato vsebuje rešitve, ki ob spremembah predvsem omogočajo vzpostavitev prejšnjega stanja. V nasprotnem primeru je treba z ustreznimi akti urediti ustrezno splošno rabo in na novo določiti javno dobro (23. člen ZV-1).

Prenehanje statusa naravnega vodnega javnega dobrega ugotovi na zahtevo lastnika zemljišča ali po uradni dolžnosti ministrstvo z odločbo, ki je podlaga za izbris statusa naravnega vodnega javnega dobrega iz zemljiške knjige po uradni dolžnosti. Šele nato je mogoče razpolagati s tem zemljiščem zaradi poravnave zapadlih obveznosti do lastnika zemljišča, na katerem je zgrajena ali se namerava zgraditi vodna infrastruktura, ali zaradi zagotovitve nadomestnega zemljišča zamenjati to zemljišče za drugo zemljišče (19. člen ZV-1).

10 PODROBNEJE O POSAMEZNIH KATEGORIJAH ZAVAROVANIH VODNIH DOBRIN

10.1 Grajeno javno dobro

Položaj posegov na vodnih zemljiščih je specifičen, saj objekti niso vselej na prvi pogled vidni, če gre za prestavitve ali ureditve naravnega vodotoka, zajezitve tekočih voda, odvzem ali izkoriščanje mineralnih surovin ali drug podoben poseg v prostor. Vodno zemljišče, ki je zaradi tega nastalo in se lahko nameni splošni rabi, lahko postane grajeno vodno javno dobro. To je lahko tudi objekt na vodnem ali priobalnem zemljišču, če se lahko nameni splošni rabi (kanal, grajena obala celinskih voda in drug podoben objekt). Grajeno vodno javno dobro v lasti osebe zasebnega prava pa ne more postati vodno zemljišče, ki je nastalo zaradi izvajanja vodne pravice, in se ne more nameniti splošni rabi, če voda na njem ni povezana z drugimi vodami (1., 2., 4. in 6. odstavek 17. člena ZV-1).

Grajeno javno dobro nastane z odločbo. Izdaja odločbe ni dopustna, če objekt nima uporabnega dovoljenja, kadar je to predpisano. Status grajenega vodnega javnega dobrega se po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo (5. in 6. odstavek 18. člena ZV-1).

Objekti, nastali z gradbenimi posegi na zavarovanem območju, so povezani z zemljiščem po načelu »superficies solo cedit«, če ni drugače dogovorjeno. Če po nastanku objekta na vodnem zemljišču ni vzpostavljeno grajeno javno dobro, je objekt lahko predmet stavbne pravice kot posebne pravice na javnem dobrem.

Grajeno javno dobro je treba razlikovati od vodne infrastrukture.

10.2 Vodna infrastruktura

Zakonodajalec je vodni infrastrukturi namenil poseben pravni položaj. Objekt, naprava ali ureditev pridobi status vodne infrastrukture z odločbo, ki jo izda ministrstvo po končanem posegu v prostor (1. odstavek 45. člena ZV-1). Pomembno je, da je vodna infrastruktura lahko le v lasti države ali izvajalca javne službe. Vodna infrastruktura in zemljišča, na katerih je zgrajena, niso grajeno javno dobro in so lahko v pravnem prometu samo med državo ali izvajalcem javne službe. Na njej ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestovanjem in nanjo ni mogoče poseči z izvršbo. V primeru stečaja ali likvidacije izvajalca javne službe postane vodna infrastruktura last države, ne glede na določbe predpisov o stečajnem postopku (6. odstavek 46. člena ZV-1). Lastninska pravica v zemljiški knjigi je vpisana na imetnika (država ali izvajalec javne službe). Za javnopravni vidik pa je pomembno, kako je opredeljen objekt glede na zakonsko opredelitev vodne infrastrukture. Če gre za drug objekt, zgrajen na zemljišču, ki je javno dobro, je mogoče imeti v lasti objekt na podlagi stavbne pravice.

10.3 Urejanje starih razmerij

Za stare objekte, ki niso lastninsko urejeni, je treba proučiti podatke, kakšno je zemljišče in kakšen je njegov status. Če je javno dobro, ne glede na to, ali ima pravico uporabe država ali občina, je treba ugotoviti, ali je javno dobro nastalo po izgradnji stavbe, ali je bilo pred tem že vpisano in kaj je temelj za njegov nastanek. Iz temelja in prostorskih aktov je mogoče ugotoviti, v čigavo korist je bilo ustanovljeno javno dobro in kdo (država ali občina) ima interes za udeležbo v postopku. Nepremičnina je bila lahko naprej vpisana kot družbena lastnina, potem pa evidentirana kot javno dobro. Če je javno dobro obstajalo že po starem, nov akt vlade ali občine ni potreben (Šlamberger, 2009, str. 20). Ker stavbna pravica po Zakonu o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (ZTLR) izrecno ni bila urejena, je SPZ v prehodnih določbah prav za take primere predvidel ureditev položaja za nazaj. Če lastnik zemljišča in zgradbe ob uveljavitvi SPZ nista bila ista oseba, je zgradba sicer postala sestavina nepremičnine, vendar je po zakonu njen lastnik pridobil na zemljišču stavbno pravico (271. člen SPZ). Lastnik nepremičnine in imetnik stavbne pravice sta morala medsebojna razmerja urediti s pogodbo v treh letih od uveljavitve SPZ. Stavbna pravica je nastala na podlagi zakona in obstaja, četudi medsebojna razmerja niso urejena v triletnem roku. Za stavbno pravico pa je pomembna ugotovitev, ali je objekt na javnem dobrem izključen iz pojma vodna infrastruktura, sicer veljajo posebna pravila. Opredelitev je odvisna od odločbe pristojnega organa. Stavbna pravica pride v poštev le, če je

stavba na javnem dobrem v lasti države ali lokalne skupnosti, lastninsko pravico na stavbi pa ima po dogovoru drug lastnik. Stavbna pravica je posebna pravica uporabe. Pojem stavba se pri stavbni pravici razlaga širše in je stavbno pravico mogoče ustanoviti tudi za objekte gospodarske infrastrukture. Pri tem pa je treba posebej paziti na posebno ureditev vodne infrastrukture. Vodna infrastruktura (zemljišče skupaj z objektom) je lahko le v lasti države ali izvajalca javne službe in ni grajeno javno dobro. V pravnem prometu je lahko samo med državo in izvajalcem javne službe. Na vodno infrastrukturo ni mogoče poseči z izvršbo. V primeru stečaja izvajalca javne službe postane vodna infrastruktura last države, ne glede na določbe predpisov o stečajnem postopku. ZV-1 tako specifično določa, da nosilec javne službe postane tudi lastnik zemljišča, ki je skupaj z objektom izvzeto iz sistema javnega dobrega. Če torej obstaja upravna razvrstitev med objekte vodne infrastrukture, ni podlage za stavbno pravico, saj nosilec javne službe postane lastnik zemljišča z objektom. Za razumevanje razlike, kdaj nastane stavbna pravica in kdaj lastninska pravica na celoti, je treba spomniti na odmeven primer garaž pod ploščadjo mestnega trga. Ker je trg javno dobro, je mogoča le stavbna pravica kot posebna pravica uporabe na javnem dobrem.

11 IZVAJANJE SKRBI ZA JAVNI INTERES

Skrb za javni interes država izvaja prek sistema javne uprave in z ustanavljanjem javnih služb. Od države je odvisno, ali bo pristojnost odločitve o vzpostavitvi javne službe prepustila lokalni skupnosti. Javne službe so tudi predmet evropske regulative (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 221). Na tem področju je treba omeniti Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ker ta zakon kot način izvajanja gospodarske javne službe predvideva tudi koncesijo (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 232).

12 SKLEPNE UGOTOVITVE

V zvezi z javnim dobrim postaja razmejitev med civilnim in javnim pravom vse težja. Ob tem so vse pomembnejša pravila javnega prava. Kljub delitvi je pojem stvari v upravnem pravu enak pojmu iz civilnega prava, kar je tudi nujna zahteva sodobnega sveta po enotnosti pravnega sistema. V ta enotni sistem pa spada tudi osnovni koncept lastninske pravice. Za pridobitev lastninske pravice se med drugim zahteva sposobnost stvari, da je predmet lastninske pravice (4. člen SPZ). Če stvar ni v pravnem prometu, na njej po splošnem načelu ni mogoča niti pridobitev lastninske pravice. To načelo pa ima izjemo pri nepremičnem javnem dobrem, ki je praviloma izločeno iz pravnega prometa v ožjem smislu, vendar je vseeno predmet lastninske pravice, saj je v našem pravu sprejet lastninski koncept javnega dobrega (Juhart et al., 2007, str. 218). Tudi v tem primeru gre za neko vrsto lastninske pravice, čeprav je za omogočanje izvajanja namena javnega dobrega najprimernejša lastninska pravica subjekta iz javne sfere. Subjekt zasebnega prava je v skladu z zakonsko ureditvijo lahko lastnik zemljišča na zavarovanem območju ali priobalnega zemljišča, pri čemer se javnopravni režimi za zagotavljanje varstva javnega interesa kažejo v omejitvah lastninske pravice in posebnih varstvenih režimih, ki terjajo zagotavljanje varstva v skladu z naravo zavarovane naravne vrednote. Javno dobro služi potrebam nedoločenega števila državljanov. Tako država lahko lastnikom določenih stvari nalaga, da nekaj storijo, dopustijo ali opustijo, seveda ob pogoju, da je to dejansko v splošnem interesu (načelo legitimnosti) (Šinkovec, 1992, str. 269).

Na splošno lahko ugotovimo, da se pravni režimi posameznih vrst javnega dobrega seveda v podrobnostih razlikujejo, vendar najdemo skupne značilnosti. Vsem skupna značilnost je splošna raba. Pri obligatornem javnem dobrem je pravilo ekstrakomercialnost⁸ in lastninska pravica države ali lokalne skupnosti. Izključeno so priposestevovanja lastninske pravice in pridobitev pravic na tuji stvari. Izjema je posebna pravica uporabe na podlagi posebnega dovoljenja (na primer za lastnike sosednjih zemljišč in kot stavbna pravica).

LITERATURA IN VIRI:

- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*, <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>.
- Grafenauer, B., Brezovnik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Grafenauer, B., Brezovnik, B., Železnik, M. (2009). *Upravni postopki v občinah*. *Lex Localis: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor*.
- Il Codice Civile Italiano*. http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_dictum/codciv/codciv.htm.
- Ivanc, T. (2011). *Limitations of ownership for the purpose of establishing protective regimes on immovable cultural heritage*. *Podjetje in delo*, 2011(2), 399–425.
- Juhart, M., et al. (2007). *Stvarno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Kranjc, J. (2008). *Rimsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Larenz, K., Wolf, M. (1997). *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*. München: C. H. Beck.
- Pavčnik, M. (2003). *Pravni leksikon Cankarjeve založbe*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Stvarnopravni zakonik (SPZ)*. *Ur. l. RS*, št. 87/2002, 18/2007; *SkI. US*: U-I-70/04-18.
- Šinkovec J. (1992). *Javno dobro*. *Podjetje in delo*, 1992(4), 269–278.
- Šlamberger, M. (2009). *Javno dobro kot lastnik v listu B*. *Pravna praksa*, 22, 20.
- Tratnik, M. (2004). *Stvarnopravni zakonik s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Tratnik, M., Vrenčur, R. (2008). *Zemljiškoknjžno pravo v teoriji in praksi*. Maribor: Inštitut za nepremičninsko pravo.
- Ustava Republike Slovenije*, *Ur. l. RS*, št. 331/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Virant, G. (1994). *Upravnopravni vidiki javnega dobra*. *Podjetje in delo*, 1994(5), 728–738.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)*. *Ur. l. RS*, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN, 57/2011.
- Zakon o javnih cestah (ZJC-UPB1)*. *Ur. l. RS*, št. 33/2006, 33/2006; *Odl. US*: U-I-325/04-8, 45/2008, 57/2008-ZLDUVCP, 42/2009, 109/2009, 109/2010-ZCes-1.
- Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2)*. *Ur. l. RS*, št. 96/2004, 61/2006-ZDru-1, 63/2007; *Odl. US*: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 *Odl. US*: U-I-76/07-9, 32/2008 *Odl. US*: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2)*. *Ur. l. RS*, št. 24/2006, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 *Odl. US*: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
- Zakon o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (ZTLR)*. *Ur. l. SFRJ*, št. 6/1980 (20/1980 popr.), 36/1990.
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1)*. *Ur. l. RS*, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011, 30/2011 *Odl. US*: U-I-297/08-19.
- Zakon o vodah (ZV-1)*. *Ur. l. RS*, št. 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004-ZZdrI-A, 41/2004-ZVO-1, 57/2008, 57/2012.
- Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1)*. *Ur. l. RS*, št. 58/2003, 37/2008-ZST-1, 45/2008, 28/2009, 79/2010 *Odl. US*: U-I-85/09-8, 25/2011.

⁸ Pri čemer izvetost iz pravnega prometa ni absolutna – glej 85. člen ZON.

Prispelo v objavo: 25. september 2012

Sprejeto: 11. oktober 2012

red. prof. dr. Vesna Rijavec, univ. dipl. pravnica

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor

e-pošta: vesna.rjavec@uni-mb.si