

DEFINIRANJE POJMA JAVNO DOBRO

DEFINITION OF TERM PUBLIC GOOD

Marijana Vugrin

UDK: 332:347.235

POVZETEK

V prispevku obravnavam pojem javnega dobra, kakšni problemi nastopajo pri definiciji pojma javno dobro, zakaj so ti nastali, kako bi jih bilo možno rešiti in kdo lahko prispeva k reševanju teh problemov.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

In the article the term public good is discussed, as well as the problems related to the definition of the term, the reasons for these problems, possible solutions and actors that could contribute to solving these problems.

KLJUČNE BESEDE

javno dobro, družbena lastnina v splošni rabi, zemljišče, zemljiški kataster, zemljiška knjiga

KEY WORDS

public good, public ownership in general application, land, land cadastre, land register

1 UVOD

Tako kot se na področjih urejanja prostora in varstva okolja pojavlja »čarobna beseda« trajnostni razvoj, katere pomen naj bi bil splošno poznan in si nihče ne upa postaviti vprašanja, kaj to sploh pomeni, tako se na področju zemljiške politike pojavljajo »čarobne besede« javno dobro, javna korist, javni interes ... Če torej pomahamo s pojmom javno dobro, smo povedali vse in nihče nas ne bo ničesar vprašal in vsi bodo vse razumeli. Če pa dodamo še ekološko in socialno funkcijo lastnine in to podkrepimo s členom ustave, ki ju definira, smo povedali prav vse.

Toda vse zgoraj povedano velja, ko govorimo o zadevah na načelni ravni, ko pa se stvari dotaknemo konkretno, se pred nami odpre kup vprašanj, in ko začnemo iskati odgovore v veljavni zakonodaji, v dostopni strokovni literaturi ter poskušamo izvedeti odgovore od strokovnjakov, ki obvladujejo področje zemljiške politike, se »čarobne besede« razblinijo in vsako zastavljeno vprašanje porodi še kup novih podvprašanj.

2 Kaj je torej javno dobro in kaj so problemi, ki izvirajo iz njegove opredelitve?

Pojem **JAVNO DOBRO** je bil v slovensko zakonodajo ponovno uveden z Ustavo R Slovenije leta 1991. Vendar je bil ta pojem kljub temu, da ga v obdobju po drugi svetovni vojni nimamo opredeljenega kot ustavni termin, ves čas prisoten v pravni teoriji in literaturi, ki je obravnavala uporabo prostora. V obdobju po drugi svetovni vojni do leta 1991 sicer prevladujejo pojmi, kot so: dobrine v splošni rabi, družbena lastnina v splošni rabi ..., toda kljub temu se pojem javno dobro uporablja, čeprav njegov pomen ni vedno jasno definiran. Nasprotno, uporablja se nekonsistentno in nesistematično.

Če je pojem javno dobro torej v slovensko zakonodajo uveden z letom 1991, naj bi bilo od tu naprej jasno, kaj je javno dobro. Toda ...

V Ustavi R Slovenije zasledimo navajanje tega termina samo v povezavi s posebnimi pravicami uporabe, ki naj bi bile določene z zakonom (Ustava republike Slovenije, 1991). Upoštevati pa bi ga morali v povezavi z lastninsko pravico, na katero ne moremo več gledati kot na absolutno in neomejeno pravico uporabljati in izkoriščati stvar, ne moremo brez zadržkov zasledovati le zasebnega interesa, temveč moramo upoštevati tudi interes skupnosti – javni interes (Virant, 1996).

Tudi v slovenski strokovni literaturi ni enotne opredelitve, kaj je javno dobro. Najpogosteje se srečujemo z naslednjimi opredelitvami pojmov (Rus, 2003):

- Javno dobro so dobrine ali storitve, ki omogočajo **uveljavljanje javnega interesa**
- Javno dobro so dobrine, ki so namenjene **skupni rabi**
- Javno dobro so stvari ali dobrine **v javni lasti**
- Javno dobro so stvari ali dobrine, do katerih je **zagotovljen enak dostop**

Po zgoraj navedenih definicijah je javno dobro lahko stvar, dobrina ali storitev. Če se omejimo na definiranje problema, kaj je javno dobro skozi zorni kot zgornje trditve, je javno dobro pravzaprav lahko vse, seveda v odvisnosti od tega, kaj pojmuje kot stvar, dobrino ali storitev.

Če hočemo torej ugotoviti »pravo« bistvo javnega dobra, moramo izhajati iz drugega dela opredelitev javnega dobra, in sicer iz pojmov: uveljavljanje javnega interesa, skupna raba, javna last in zagotovljen enak dostop. Povzemanje navedenih trditev nas privede do spoznanja, da pojem javnega dobra lahko pojmuje v širšem in ožjem smislu. Javno dobro v širšem smislu so stvari, dobrine in storitve namenjene splošni rabi, izvajanju javnih služb in delovanju organov javne uprave, javno dobro v ožjem smislu, pa so le stvari, namenjene splošni rabi, rabi vsakogar pod enakimi pogoji (Virant, 1996).

Za definiranje problema, ki ga želim do neke mere razjasniti, moram tega zaradi njegove kompleksnosti reducirati na posamezna problemska vprašanja (Kos, 2002 a). V nadaljevanju se bom omejila na javno dobro v ožjem smislu in se osredotočila na uporabo pojma v zemljiški politiki.

Toda kljub zožitvi zornega kota ostaja še vedno širok razpon problemov opredelitve pojma javnega dobra. Če se omejim samo na normativne akte, ki urejajo to področje, pridemo do naslednjih definicij:

- Javno dobro opredeljuje Stvarnopravni zakonik (SPZ), in sicer **kot stvar, ki je v splošni rabi**. To pomeni, da jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo.
- Zakon o vodah (ZV-1) definira **naravno in grajeno javno dobro**. Naravno javno dobro so celinske vode in vodna zemljišča ter morje in vodna zemljišča morja. Vodna zemljišča celinskih voda so zemljišča, na katerih je celinska voda trajno ali občasno prisotna. Grajeno vodno javno dobro opredeljuje kot vodno zemljišče, ki je nastalo zaradi prestavitve ali ureditve naravnega vodotoka, zaježitve tekočih voda, zaradi odvzema ali izkoriščanja mineralnih surovin ali drugega podobnega posega v prostor, in se ga lahko nameni splošni rabi. Tudi vodna zemljišča, ki so nastala zaradi izkopa na priobalnem zemljišču ali drugega podobnega posega v prostor, depresijsko zemljišče ali zemljišče, ki nastane kot nasip ali zasip na vodnem zemljišču, je grajeno morsko javno dobro. Grajeno morsko javno dobro je tudi objekt na vodnem ali priobalnem zemljišču, če se ga nameni splošni rabi (grajena morska obala, valolom in podobno).
- Zakon o graditvi objektov (ZGO-1-UPB1) opredeljuje pojem **grajenega javnega dobra**, in sicer določa, da so to **zemljišča**, namenjena takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe določa zakon oziroma predpis, izdan na podlagi zakona, **in na njih zgrajeni objekti**, če so namenjeni splošni rabi.
- **Zakon o javnih cestah (ZJC)** definira, da so **javne ceste javno dobro** in so izven pravnega prometa.
- Zakon o železniškem prometu – uradno prečiščeno besedilo (ZZelP-UPB2) definira grajeno javno dobro. **Javna železniška infrastruktura je grajeno javno dobro** v lasti države in se uporablja na način in pod pogoji, ki jih določajo ta zakon in predpisi, izdani na njegovi podlagi.
- Zakon o letalstvu definira (Zlet) **grajeno javno dobro** opredeljuje kot **objekte, naprave in sisteme navigacijskih služb zračnega prometa ter z njimi povezana zemljišča**.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) opredeljuje pojem **naravno javno dobro** v razlagi pojmov, ki nastopajo v zakonu, in sicer v povezavi z naravnimi dobrinami. Poleg tega v temeljnem načelu ekološke funkcije lastnine obravnava rabo naravnega javnega dobra.
- Zakon o ohranjanju narave – uradno prečiščeno besedilo (ZON-UPB2) ne operira s pojmom javno dobro, ampak v okviru določb o razlastitvi uporablja pojem **javna korist**.
- Zakon o rudarstvu (Zrud) ne operira s pojmom javno dobro, ampak v okviru določb o razlastitvi uporablja pojem **javna korist**.

Poleg tega obstaja še nekaj zakonov, ki sicer obravnavajo tematiko javnega dobra, vendar tega termina eksplicitno ne uporabljajo.

Če pazljivo pregledamo našete definicije, ki opredeljujejo javno dobro, skušajo te z opredelitvijo stvari ali dobrine definirati javno dobro; izjema sta le definiciji v Stvarnopravnem zakoniku in Zakonu o graditvi objektov, kjer definicija sloni na uporabi stvari in ne na stvari.

Če se torej vrnemo nazaj na opredelitve v strokovni literaturi in na trditev, ki smo jo postavili, da pravo bistvo pojma definira njegova uporaba in ne definicija stvari ali dobrine, negiramo opredelitve večine sektorskih normativnih aktov.

Na preprosto vprašanje, kaj je javno dobro, pričakujemo enostaven odgovor, vendar moram žal ugotoviti, da so problemi, ki se zdijo enostavni, pogosto zelo kompleksni, in da se je najlažje zateči v svet »čarobne besede«.

Glavni problem, ki ga lahko izluščimo iz navedenega, je, da enotna definicija tega pojma ne obstaja in da je kljub ponovni normativni opredelitvi tega pojma po letu 1991 prisotna velika subjektiviteta problema, torej odvisnost od zornega kota opazovanja oziroma vrednotne orientacije opazovalca (Kos, 2002 a).

3 ZAKAJ NASTOPA PROBLEM PRI DEFINIRANJU JAVNEGA DOBRA

3.1 Različno dojetje in spoznavanje

Kot prvi odgovor na zastavljeno vprašanje lahko podamo kot nastajanje razlik zaradi različnega dojetja in spoznavanja enega in istega prostora, saj je individualno dojetje rezultat kompleksnega procesa, v katerem racionalne, merljive in izračunljive kategorije niso nujno najpomembnejše (Kos, 2002 b).

Če se ustavimo samo na nivoju sektorjev, ki upravljajo s prostorom, lahko jasno podkrepimo zgornjo trditve. Čeprav sektorji prisegajo na svojo objektivnost, je njihovo dojetje odraz njihovega videnja prostora. Na podlagi te trditve lahko razložimo različen pristop k definiciji pojma javno dobro. Stvarnopravni zakonik podaja definicijo skozi prizmo lastnine nad stvarjo, pravzaprav nad možnim načinom njene uporabe (ob enakih pogojih jo lahko uporablja vsakdo), medtem ko Zakon o vodah definira javno dobro že s samo trditvijo, da je »objekt« celinska voda ali morje (naravno javno dobro so celinske vode in vodna zemljišča ter morje in vodna zemljišča morja).

Če izhajamo iz nivoja lastnika zemljišča, tu srečamo državo, lokalno skupnost ter fizične in pravne osebe, ki kot lastniki status javnega dobra na svojih zemljiščih vidijo vsak skozi svoj zorni kot. Na eni strani sprejemajo javno dobro na svojih zemljiščih kot obremenitev, omejevanje absolutne in neomejene pravice uporabljati in izkoriščati stvar, na drugi strani pa kot zaščito, saj zemljišč, ki imajo urejen status javnega dobra, ni možno priposestovati in niso predmet izvršbe.

Če izhajamo iz nivoja uporabnika javnega dobra, torej vsakogar, pa dobimo še širšo paleto pojmovanja javnega dobra.

3.2 Razmerje med zemljiščem in stvarjo

Drugi razlog lahko najdemo v razmerju med zemljiščem in stvarjo ali dobrino, ki je povezana z zemljiščem. Če se osredotočimo na sektorske zakone, ti definirajo stvari in dobrine, ki so javno dobro. Zemljišče kot nosilec stvari in dobrin s tem statusom pa naj bi avtomatsko pridobilo ta status. Toda v tem trenutku lahko samo preko zemljišča zaščitimo ta status, in sicer preko vpisa zaznambe javnega dobra v zemljiški knjigi.

V trenutku, ko dobrina ali stvar nista več javno dobro, bi ta funkcija morala prenehati tudi zemljišču. Ker pa je postopek za izbris tega statusa iz zemljiške knjige dolgotrajen, ali pa se

lastnik zemljišča sploh ne zaveda te povezave, zemljišče še vedno ohranja ta status brez vsake pravne podlage.

Povezanost zemljišča in stvari ali dobrine na njej sicer jasno opredeljuje Stvarnopravni zakonik, ki pravi, da je vse, kar je po namenu trajno spojeno ali je trajno na nepremičnini, nad ali pod njo, sestavina nepremičnine, razen če zakon določa drugače. Dokler ne obravnavamo izjemnih primerov stvarnopravnih pravic, kot sta stavbna pravica in etažna lastnina, je zadeva še razumljiva, ko pa se dotaknemo tudi teh, ne vemo, kako ravnati.

Stavbna pravica je pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino. Takoj se zastavi vprašanje, kako definirati javno dobro na stvari ali dobrini, ki je opredeljena s stavbno pravico.

Če je torej javna cesta zgrajena na podlagi stavbne pravice in javna cesta po zakonu o javnih cestah javno dobro, ali potem zemljišču pod cesto tudi pripišemo ta status?

Podoben primer je z etažno lastnino. Če imamo objekt z desetimi deli v etažni lastnini in ima po zakonu en del zakonsko dodeljen status javnega dobra, ali celotno zemljišče pod objektom tudi pridobi ta status?

3.3 Pojem družbene lastnine v splošni rabi

Tretji razlog je zgodovinsko pogojen z družbeno lastnino, ki je bila temelj prejšnjega sistema in je kot taka močno zakoreninjena v našem mišljenju. Če govorimo o družbeni lastnini v splošni rabi in o javnem dobru, govorimo o stvareh in dobrinah, ki v naravi nudijo iste storitve. Vendar je pravna, ekonomska (in če hočemo filozofska) razlika precejšnja.

Pri družbeni lastnini lastnika ni, ker družbena lastnina ni posebna oblika lastnine, ampak je nekakšna metafizična oblika lastnine delavskega razreda ter jo je težko primerjati z javnim dobrim, kjer kot lastnik nastopa država, lokalna skupnost ali posameznik (v primeru naravnega javnega dobra) in ima na teh stvareh - nepremičninah - vse lastninske pravice in dolžnosti. Paralelo lahko potegnemo samo zaradi dejstva, da tako stvari, ki so bile deklarirane kot družbena lastnina, v splošni rabi kot javno dobro ne morejo biti v pravnem prometu.

3.4 Neurejeno stanje v javnih evidencah

Četrty razlog je neurejeno stanje javnih evidenc na področju javnega dobra. Zemljiška knjiga, kot temeljna evidenca o stvarnopravnih pravicah, obravnava javno dobro dokaj različno.

Vpis javnega dobra v zemljiško knjigo naj bi se v skladu z veljavno zakonodajo naredil kot zaznamba na vložku, v praksi pa se javno dobro vpisuje kot lastnik v listu B ali pa je še vedno kot lastnik vpisana družbena lastnina v splošni rabi. Če torej temeljna evidenca obravnava javno dobro kot lastnika, potem lahko z gotovostjo trdimo, da je zmeda na področju definiranja javnega dobra popolna.

Poglejmo si nekaj primerov v praksi. Na zgornjih slikah so deli zemljiškooknjižnih izpiskov iz

List B

Podatki o lastnikih:

št.	lastnik	s. roj./id.	naslov	delež	povezave
1/1	Družbena lastnina v splošni rabi	V	(naslov ni podan)	1/1	

Slika 1. Del lista B iz zemljiškoknjžnega izpiska, vir: Elektronska zemljiška knjiga z dne 28. 12. 2004.

List B

Podatki o lastnikih:

št.	lastnik	s. roj./id.	naslov	delež	povezave
2/1	Javno dobro	V	(naslov ni podan)	1/1	
1/1	Občina Sevnica	V	Glavni trg 19/a, 8290 Sevnica	1/1	

Spremembe pri lastnikih:

Slika 2. Del lista B iz zemljiškoknjžnega izpiska, vir: Elektronska zemljiška knjiga z dne 28. 12. 2004.

List B

Podatki o lastnikih:

št.	lastnik	s. roj./id.	naslov	delež	povezave
1/1	Javno dobro v lasti Republike Slovenije	V	(naslov ni podan)	1/1	

Slika 3. Del lista B iz zemljiškoknjžnega izpiska, vir: Elektronska zemljiška knjiga z dne 21. 6. 2005.

List B

Podatki o lastnikih:

št.	lastnik	s. roj./id.	naslov	delež	povezave
1/1	REPUBLIKA SLOVENIJA	V 9000180001436 + 81		1/1	

Slika 4. Del lista B iz zemljiškoknjžnega izpiska, vir: Elektronska zemljiška knjiga z dne 21. 6. 2005.

elektronske zemljiške knjige. Vsi prikazujejo vpis lastništva zemljišča javne ceste v zemljiški knjigi. Prvi trije vpisi so napačni. Lastnik ne more biti ne družbena lastnina v splošni rabi ne javno dobro in ne javno dobro v lasti Republike Slovenije, kajti niti ena od teh besed ne označuje pravne osebe, fizične osebe ali osebe javnega prava.

4 KAKO REŠITI PROBLEM DEFINIRANJA JAVNEGA DOBRA

Najučinkovitejša rešitev bi bila, če bi lahko oblikovali novo definicijo javnega dobra, ki bi bila razumljiva, eksaktna in enostavna. Nato bi ji sistematično prilagodili vse do sedaj veljavne definicije v normativnih aktih. Tako rešitev bi si lahko omislili po sprejetju Ustave Republike Slovenije v letu 1991, ko je bil pojem javno dobro tudi ponovno uveden v našo zakonodajo. Rešitev iskati po tej poti, je utopija.

Prvi korak do rešitve je vsekakor ureditev stanja na tem področju v zemljiški knjigi. Že z doslednim pravilnim evidentiranjem tekočih zadev v zemljiški knjigi in odpravo napak za nazaj ter izvedbo postopkov za ureditev lastništva na zemljiščih v družbeni lastnini v splošni rabi bi naredili veliko.

Pojem javno dobro ne bi več smeli obravnavati kot »čudežno besedo« v zemljiški politiki, ampak kot zadevo, ki jo je treba na vsakem konkretnem primeru raziskati in ugotoviti, zakaj v določenem primeru nastopa.

Pomen pojma družbena lastnina v splošni rabi bi morali približati tudi sedanjim generacijam, ki tega pojma v svojem izobraževalnem ciklusu niso spoznale. Obenem pa razjasniti paralelo med javnim dobrim in družbeno lastnino v splošni rabi vsem generacijam, ki bolje poznajo slednjo kot javno dobro.

5 KDO LAHKO REŠI PROBLEM DEFINIRANJA JAVNEGA DOBRA

Če izhajamo iz dejstva, da se javno dobro nahaja na zemljiščih, ki so po sedaj veljavni zakonodaji večinoma v lasti države in lokalnih skupnosti, so to prav gotovo subjekti, ki so prvi poklicani za reševanje tega problema. Žal pa javno dobro tako na nivoju države kot na nivoju lokalnih skupnosti v večini primerov sprejemajo kot nepotrebno breme.

Če torej obrnemo stran, je na drugi strani civilna družba. Posamezniki kot predstavniki civilne družbe so tisti, ki so jim namenjene stvari, dobrine in storitve, ki jih omogoča status javnega dobra. Torej bi morali kot posamezniki stopiti korak naprej in preko civilne iniciative zaščititi javno dobro. Zaščitimo ga lahko samo v primeru, ko vemo, kaj to je.

Rešitev tega problema je tudi v rokah pravne stroke in vseh ostalih strok, ki se ukvarjajo z zemljiško politiko.

6 ZAKLJUČEK

Ko sem poskušala odgovoriti na vprašanje, kdo lahko reši problem definiranja javnega dobra, sem se nehote zavedla, da delno to lahko stori vsak, ki se spopade s to tematiko in ne obupa. Seveda moram to trditev takoj dopolniti, da je vsak tak poskus samo en nov pogled na problem, ki ga lahko tudi zgolj potencira.

Skozi razmišljanja in študij obstoječe literature ob nastajanju te naloge sem iz »čarobne besede« ustvarila kup problemov. Toda za nekatere sem našla tudi že rešitve. Ko bom iskala odgovore na še nerešena vprašanja, se mi bodo ob najdenih odgovorih porajala zopet nova vprašanja. Ampak mogoče sedaj vem in razumem več?

Literatura in viri:

- Kos, D. (2002). *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostor*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kos, D. (2002). *Množenje prostorskih podob*. V: M. Polič in G. Repovš (ur.), *Spoznavni zemljevid Slovenije*. Ljubljana: Znanstveni inštitut filozofske fakultete.
- Marega, M. in Kos, D. (ur.) (2002). *AARHUŠKA konvencija v Sloveniji*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- Mušič, V. (2003). *Uveljavljanje javnega dobra in javnih dobrin*. V: I. Hvala, M. Sedmak in R. Simoneti (ur.), *Sodobna država Kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo občinski forum.
- Sajovic, B. (1974). *Družbeno lastninska razmerja*. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani Pravna fakulteta.
- Sajovic, B. (1984). *O premoženjskopravnem razmerju v samoupravnem pravnem sistemu*. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani.
- Rus, V. (2003). *Javno dobro in meje privatizacije*. V: I. Hvala, M. Sedmak in R. Simoneti (ur.), *Sodobna država Kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo občinski forum.
- Virant, G. (1996). *Javno dobro*. V L. Šturm (ur.), *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Vugrin, M. et al. (2005). *Postopek za izdelavo ugotovitvene odločbe za pridobitev statusa grajeno javno dobro lokalnega pomena. Raziskovalna naloga*. Ljubljana: Digi data d.o.o., GZ Celje d.o.o., Igea d.o.o., LUZ d.d.
- Stvarnopravni zakonik*. Uradni list RS, 17. 10. 2002, št. 87, 9559–9583.
- Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, 28. 12. 1991, št. 33, 1337–
- Zakon o graditvi objektov – uradno prečiščeno besedilo*. Uradni list RS, 21. 9. 2004, št. 102, 12358–12407.
- Zakon o javnih cestah*. Uradni list RS, 23. 5. 1997, št. 22, 2553–2568.
- Zakon o letalstvu*. Uradni list RS, 14. 3. 2001, št. 18, 1729–1774.
- Zakon o ohranjanju narave – uradno prečiščeno besedilo*. Uradni list RS, 30. 8. 2004, št. 11541–11574.
- Zakon o rudarstvu – uradno prečiščeno besedilo*. Uradni list RS, 9. 9. 2004, št. 56, 11817–11837.
- Zakon o varstvu okolja*. Uradni list RS, 22. 4. 2004, št. 41, 4818–4853.
- Zakon o vodah*. Uradni list RS, 26. 7. 2002, št. 67, 7648–7680.
- Zakon o železniškem prometu – uradno prečiščeno besedilo*. Uradni list RS, 28. 8. 2003, št. 83, 12180–12194.
- Elektronska zemljiška knjiga*. Pridobljeno 21. 6. 2005 in 28. 12. 2004 s spletne strani: <http://portal.sodisce.si/vpogledi/zk.portal>

Marijana Vugrin, univ. dipl. inž. geod.
Digi data d.o.o., Opekarska 11, SI-1000 Ljubljana
E-pošta: marijana@digidata.si, tel.: (01) 4292 670

Prispelo v objavo: 12. september 2005

Sprejeto: 19. september 2005