



12. konferenca
komunalnega
gospodarstva

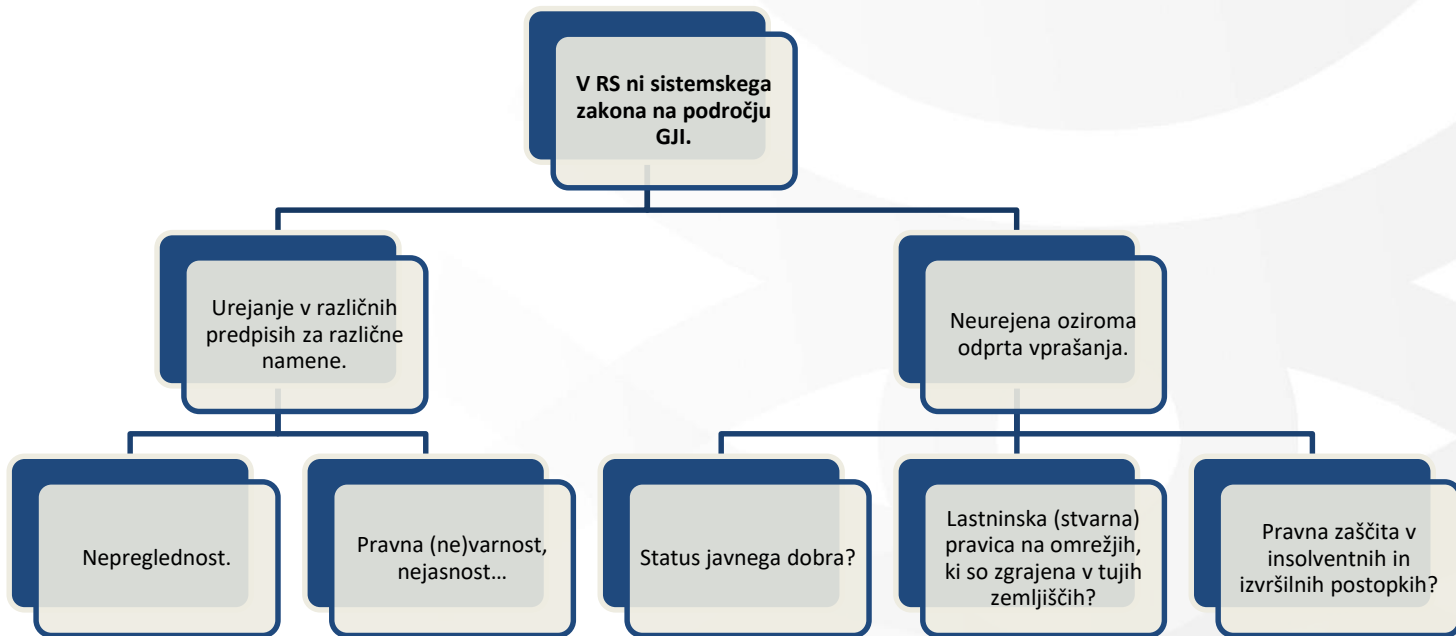
2023

PРАВNA UREDITEV INFRASTRUKTURE OBČINSKIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Mag. Boris Jagodič, Inštitut za javne službe
Podčetrtek, september 2023



UVOD





(NE)UREJENOST GJI

Status javnega dobra

Lastništvo (javno/zasebno)

Posestno varstvo?

Financiranje GJI (komunalni prispevek?)

Izračun cen GJI (Uredba MEDO?)

Status GJI v izvršilnih in insolventnih postopkih

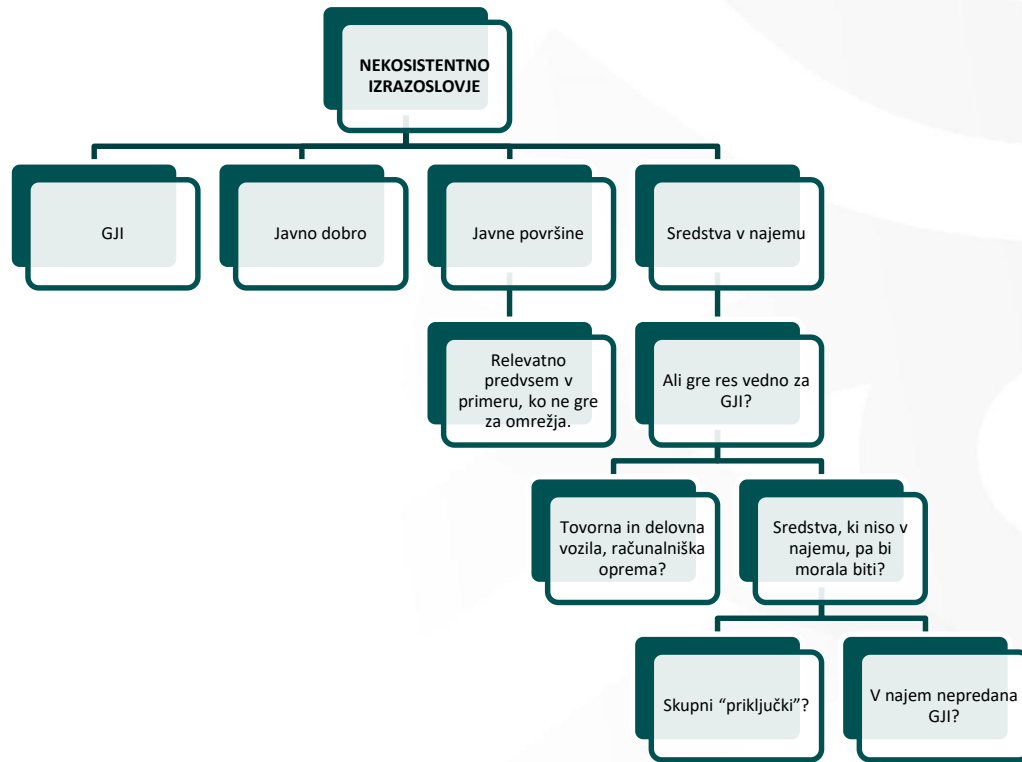
Pravila oddaje v najem

Računovodsko evidentiranje

....



GOSPODARSKA JAVNA INFRASTRUKTURA





GJI V USTAVI IN STVARNO-PRAVNEM ZAKONIKU



GJI kolektivne komunalne rabe

- uporabniki storitev GJS (praviloma) niso določljivi (cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, pokopališče (?), park, zelenica, javna razsvetljava, omrežja za padavinsko odpadno vodo)

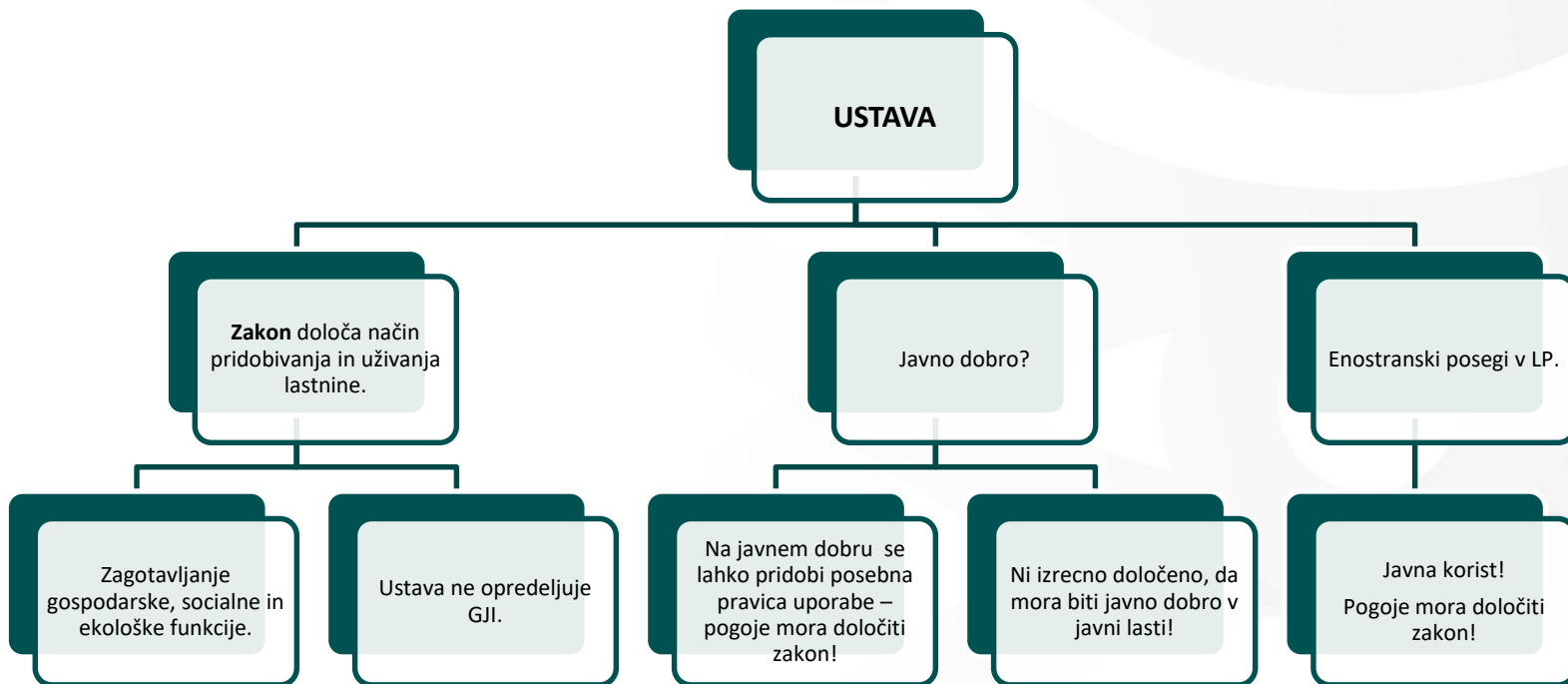


GJI individualne komunalne rabe

- omrežja, objekti in naprave, pri katerih so uporabniki storitev GJS določljivi (vodovodna, kanalizacijska omrežja, GJI za distribucijo toplote in plina, CČN, objekti za obdelavo in odlaganje odpadkov...).

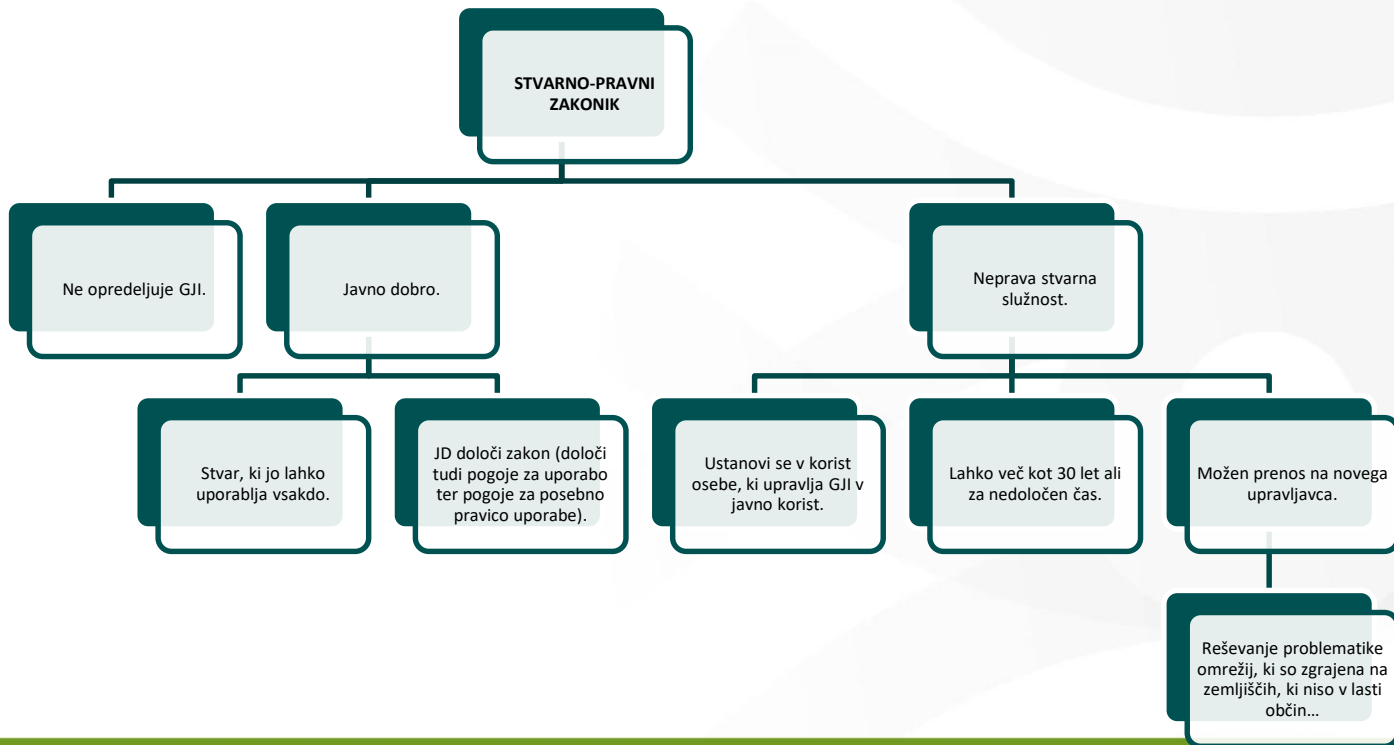


GJI V USTAVI IN STVARNO-PRAVNEM ZAKONIKU





GJI V USTAVI IN STVARNO-PRAVNEM ZAKONIKU





GJI – GRADITEV OBJEKTOV IN UREJANJE PROSTORA



Gradbeni zakon:

- ne opredeljuje GJI, javnega dobra, javnih površin in pravnega varstva v pravnem prometu;
- “Gradbeni inženirski objekt objekt prometne infrastrukture, cevovod, elektronsko komunikacijsko omrežje in objekt energetske infrastrukture, industrijski gradbeni kompleks, športno igrišče in drug inženirski objekt”.



Zakon o urejanju prostora:

- GJI so prostorske ureditve, namenjene opravljanju GJS, in prostorske ureditve za druge namene v javnem interesu na področju energetike, prometa, elektronskih komunikacij in drugih gospodarskih dejavnosti, **ki so kot take določene z zakonom ali odlokom občine**. GJI je državnega in lokalnega pomena.
- Grajeno javno dobro je **zemljišče, objekt ali njegov del, namenjen taki splošni rabi, kot jo glede na namen njegove uporabe določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis.... ter je lahko v lasti države, občine ali v zasebni lasti**.
- javna površina je odprta prostorska ureditev, namenjena splošni rabi... cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, otroško igrišče, športno igrišče ter druga površina za rekreacijo in prosti čas; javna površina je grajena ali zelena; **javna površina je lahko v lasti države, občine ali v zasebni lasti**.
- Status grajenega javnega dobra se pridobi z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa občinskega sveta po uradni dolžnosti izda občinska uprava.



Zakon o zemljiški knjigi:

- V ZK se izvede zaznamba javnega dobra kot javnopravna omejitev.

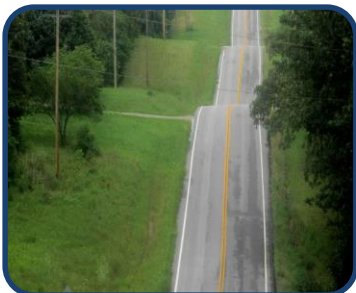


GJI – OBČINSKE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE



Zakon o varstvu okolja:

- določa zgolj GJS.
- GJI je infrastruktura lokalnega pomena in mora biti evidentirana v zbirnem katastru oziroma drugih katastrih.
- Ne določa lastninske pravice, javnega dobra ali pravnega varstva GJI.



Zakon o cestah:

- določa, da so javne ceste prometne površine, ki so splošnega pomena za promet, ki jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, ki jih določata ZCes-2 in zakon, ki ureja pravila cestnega prometa.
- Ceste so izven pravnega prometa, na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvanjem ali drugih stvarnih pravic.



GJI – OBČINSKE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE



Energetska infrastruktura

- ZOTDS in ZOP ne opredeljujeta GJI, javnega dobra in javnih površin.
- Energetsko GJI še vedno ureja EZ-1:
 - distribucijski sistem ZP,
 - sistem za proizvodnjo in distribucijo toplote za daljinsko ogrevanje,
 - sistem za distribucijo drugih energetskih plinov.
- EZ-1 določa, da so ti sistemi GJI skladno z GZ-1 ter da se lahko v javno korist zanje nepremičnine razlastijo, omeji s pravico uporabe za določen čas ali obremenijo z začasno ali trajno služnostjo.



Pokopališka in pogrebna dejavnost

- ZPPDej ne vsebuje opredelitve GJI na področju pogrebne in pokopališke dejavnosti



GJI – UREDITEV RAZMERIJ MED OBČINAMI IN IZVAJALCI



Zakon o gospodarskih javnih službah

- Občine morajo z odlokom določiti vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje GJS, ki so lastnina občine, ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa.
- Lastninjenje na dan uveljavitve ZGJS (76. člen): z dnem uveljavitve ZGJS postanejo lastnina RS, občin/MOL infrastrukturni objekti, naprave oziroma omrežja ter mobilna in druga sredstva, ki so v skladu s predpisi namenjena izvajanju GJS.
- Na dan uveljavitve ZGJS je relevanten ZGJS, po uveljavitvi pa se uporabljajo kasnejše pravne podlage.



Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

- Ureja javno-zasebna partnerstva (razmerja).
- Ne opredeljuje GJI/javnega dobra, določa (dopušča) pa modele lastninske pravice (BTO, BOT, BOO), torej posredno tudi zasebno lastništvo pri javnih projektih.
- Občina kot koncedent ima v primeru stečaja ali drugega načina prenehanja (likvidacija, izbris), pravico, da za objekte in naprave koncesije, ob plačilu ustreznega dela vrednosti izločenega premoženja v stečajno oziroma likvidacijsko maso, na teh sredstvih uveljavi izločitveno pravico, o čemer se izda odločba.



GJI – UREDITEV RAZMERIJ MED OBČINAMI IN IZVAJALCI



Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah

- GJI, javnega dobra in javnih površin ne ureja.
- S koncesijsko pogodbo se uredijo razmerja v zvezi z uporabo in upravljanjem GJI ter morebitni prenos stvarnih pravic na koncesionarja.



Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti

- GJI, javnega dobra in javnih površin ne ureja.
- Neposredna pogodba se sklene, ko se javna komunalna infrastruktura odda izvajalcu GJS.

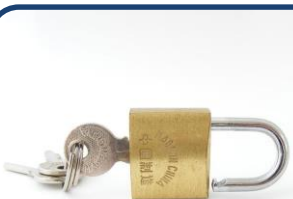


GJI – UREDITEV V PRAKSI



Vprašanje pravilne (ustrezne) ureditve v praksi

- Ali so nepremičnine pravilno urejene v zemljiški knjigi?
- Ali je vsa infrastruktura oddana v najem?
- Ali je vsa infrastruktura evidentirana v katastrih?
- Ali je vsa infrastruktura evidentirana v analitičnih evidencah?
- ...



Ustrezna ureditev je ključna za vprašanje odgovornosti za izvajanje GJS, investicijsko vzdrževanje, pravilno oblikovanje cen ipd.



GJI – UREDITEV V PRAKSI



Nekateri primeri iz prakse:

- občine izkazujejo GJI v svojih evidencah, lastništvo zemljišč v zemljiški knjigi pa ni vpisano na občine, čeprav je bilo ob izvedbi investicije tako dogovorjeno.
- GJI ni evidentirana niti pri občini niti pri izvajalcu GJS-jev (npr. skupni priključki, ki so izpolnjevali pogoje za prenos med GJI po 76. členu ZGJS).
- GJI je evidentirana pri občini, vendar ni prenesena v najem izvajalcu GJS.
- Med sredstvi v najemu se izkazujejo sredstva, ki niso GJI (tovarna, delovna vozila, računalniška oprema).



Popis GJI in izvedba cenitve.



GJI – UREDITEV V PRAKSI



Izhodišča za urejanje v odlokih:

- občina mora zagotavljati izvajanje GJS na določenem področju (območju).
- Občina pri določitvi GJI upošteva veljavni ZUreP-3 ter določila področnih predpisov, ki urejajo posamezno vrsto GJS (npr. uredbe, ki urejajo oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje, energetska infrastrukturo).
- Občina mora pri določitvi GJI izhajati tudi iz vprašanja, ali neko sredstvo omogoča izvajalcu »dejanski« oziroma »naravni« monopol (vprašanje možnosti nadomestljivosti izrabljenih sredstev).

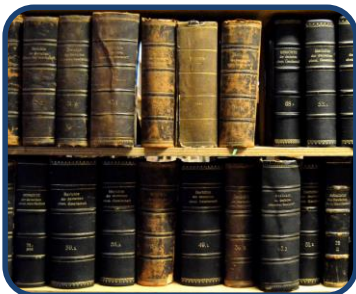


Kaj je treba urediti v odlokih?

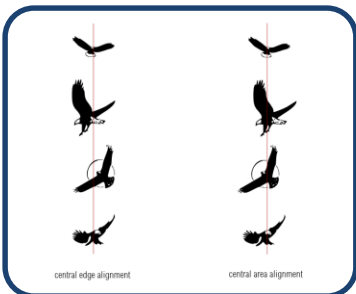
- Opisno je treba določiti GJI (javni vodovod, javna kanalizacija, energetska, pokopališka infrastruktura, zbirni centri, ekološki otoki, centri za obdelavo odpadkov).
- V primeru GJS-UJP je treba določiti javne površine, ki jih je izvajalec GJS-jev dolžan vzdrževati, saj je od tega odvisen tudi obseg odgovornosti izvajalca GJS-ja.
- Določiti je treba, na katerih območjih se izvajajo GJS.
- Določno je treba opredeliti GJI, ki se uporablja za izvajanje GJS na posameznem območju občine (npr. različne čistilne naprave, pokopališča, vodarne za različna območja) oziroma za posamezno dejavnost (centri za obdelavo in odlaganje odpadkov, pokopališča).
- Določi se tista GJI, ki je v občinski lasti in je javno dobro (ter obseg varstva tega javnega dobra).



GJI – UREDITEV V PRAKSI



- Ureditev zemljiško-knjižnih evidenec.
- Evidentiranje v katastrih.



- Uskladitev najemnih pogodb.
- Uskladitev računovodskih (in analitičnih) evidenc.



SKLEP

Številni predpisi, ki urejajo različne izraze (javno dobro, GJI, javne površine).

Odsotnost sistemskega zakona pomeni nekonsistentnost, nepreglednost, posledično pa pomanjkanje pravne varnosti za izvajalce, regulatorje in tudi uporabnike storitev GJS.

Za omrežja, ki so zgrajena v tujih zemljiščih, je uveljavljena "pogojna" rešitev nepravne stvarne služnosti, v pravnem smislu pa to ne pomeni lastninske pravice javnih subjektov na GJI.

V veljavni zakonodaji, razen na področju ZCes-2, ni izrecno predpisana javna lastnina na GJI, kar nakazuje, da je GJI lahko tudi v zasebni lasti. Zasebna last na GJI terja posebno pozornost občin z vidika njihove obveznosti za zagotavljanje trajnega in nemotenega izvajanja GJS (tveganje v primeru likvidnostnih težav, tveganje prodaje, hipotek..).

Kljub temu je mogoče s preveritvijo in ureditvijo v praksi v veliki meri urediti status določene GJI.

V praksi je smiseln sistemski pristop – izvedba popisa, cenitev, zemljiško-knjižna ureditev, sprejem odlokov, ažuriranje pogodb ter računovodskih evidenc.



KONTAKTNI PODATKI **INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE**

Slovenska cesta 56
1000 Ljubljana

mag. Boris Jagodič, univ. dipl. prav.
direktor
+386 (0)41 374 358

boris.jagodic@javne-sluzbe.si
www.javne-sluzbe.si