Inštitut
za politike prostora
Institute
for spatial policies

Gospodarska javna služba varstva okolja urejanje in čiščenje javnih površin

Strokovne podlage
za zakonsko ureditev izvajanja
obvezne lokalne gospodarske javne službe

Ljubljana,
september 2021

Naročnik: RS, Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
Nadzornica pogodbe na strani ministrstva: Zala Jerman

Izvajalec pogodbe: IPoP – Inštitut za politike prostora, Tržaška cesta 2, 1000 Ljubljana
Odgovorna oseba: Marko Peterlin, direktor

PROJEKT: **Strokovne podlage za zakonsko ureditev gospodarske javne službe varstva okolja urejanje in čiščenje javnih površin**

Izdelale:
Dr. Maja Simoneti, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Mag. Senka Šifkovič Vrbica, univ. dipl. pravnica
Urška Didovič, abs. kraj. arh.

Pogodba: št. 2550-21-510009 z dne 22.4.2021

Datum izvedbe: september 2021

Kazalo vsebine

O nalogi **6**

1 Izzivi razvoja **7**

1.1 Uvod **8**

1.2 Organizacija urejanja javnih (zelenih) površin v naseljih **9**

1.3 Akterji v sistemu urejanja javnih površin **12**

2 Analiza izvajanja GJS **15**

2.1 Normativna ureditev GJS **16**

2.2 Programski okvir GJS **19**

2.3 Analiza izvajanja GJS po občinah **19**

2.3.1 Povzetek poudarkov fokusne skupine izvajalcev GJS in Zbornice komunalnih dejavnosti 20

2.3.2 Ugotovitve iz ankete z izvajalci GJS 22

2.3.3 Povzetek poudarkov fokusne skupine predstavnikov občin in Skupnosti občin Slovenije 22

2.3.4 Ugotovitve iz ankete z občinami 24

2.3.5 Ugotovitve iz pregleda odlokov občin 25

2.3.6 Skupne ugotovitve iz združevanja podatkov 27

2.3.7 Varovanje pravic uporabnikov javnih površin 27

2.4 Povzetek stanja **28**

2.5 Priporočila **29**

3 Opredelitev javnih površin na katerih se izvaja GJS **31**

3.1 Uvod **32**

3.2 Opredelitve javnih površin **33**

3.2.1 Pojmi opredeljeni s predpisi 33

3.2.2 Strokovno opredeljeni pojmi 35

3.2.3 Opredelitve splošne rabe 37

3.2.4 Javne površine v prostorskih aktih občine 38

3.2.5 Praksa občin pri določanju javnih površin 40

3.2.6 Ugotovitve 42

3.3 Javne površine z ozirom na lastništvo **43**

3.3.1 Problematika javnih površin na zasebni lasti 43

3.3.2 Uveljavljanje varstvenih režimov na zelenih sistemih zemljišč v zasebni lasti 44
3.3.3 Inšpekcijski nadzor nad upoštevanjem občinskih izvedbenih prostorskih aktov – OPN. 47
3.3.4 Ugotovitve 48

3.4 Javne površine kot del gospodarske infrastrukture 49
3.4.1 Obstoječe pravne podlage 49
3.4.2 Ugotovitve 50

3.5 Povzetek ugotovitev in priporočila 52
3.5.1 Povzetek ugotovitev 52
3.5.2 Mnenje o možnih rešitvah 54
3.5.3 Identifikacija vsebin za zakonsko urejanje 56
3.5.4 Druga priporočila 57

4 Evidentiranje javnih površin 59

4.1 Ureditev in stanje glede evidentiranja javnih površin 60

4.2 Priporočila glede evidentiranja javnih površin 67

5 Oblika zagotavljanja GJS 69

5.1 Ureditev oblik izvajanja GJS 70

5.2 Oblike izvajanja GJS v praksi 73

5.3 Priporočila glede oblik izvajanja GJS 75

6 Vrste in vsebine nalog, ki se izvajajo v okviru izvajanja GJS 77

6.1 Razpon dela in nalog 78

6.2 Pregledni seznam javnih površin (nabor javnih površin) 81

6.3 Pregledni seznam vrst in vsebine dela 82

6.4 Priporočila 85

7 Predpisani pogoji strokovne usposobljenosti za izvajalca 87

7.1 Strokovna usposobljenost izvajalcev 88

7.2 Krepitev kompetenc izvajalcev 89

7.3 Priporočila 90

8 Minimalne zahteve in standardi pri urejanju javnih površin 93

8.1 Enotni standardi izvajanja 94

8.2 Priporočila **97**

Viri **98**

Predpisi **101**

Priloga 1 – Anketna vprašanja **103**

Vprašanja za izvajalce obvezne lokalne GJS urejanje in čiščenje javnih površin **103**

Vprašanja za občine o izvajanju obvezne lokalne GJS urejanje in čiščenje javnih površin **106**

Priloga 2 – Združeni podatki po petih občinah **108**

Mestna občina Novo mesto **108**

Občina Žirovnica **108**

Mestna občina Ptuj **109**

Občina Tolmin **109**

Mestna občina Nova Gorica **110**

Seznam kratic

GJS	obvezna lokalna gospodarska javna služba varstva okolja urejanje in čiščenje javnih površin
GZ	veljavni Gradbeni zakon
GZ-1	predlog Gradbenega zakona (v zakonodajnem postopku v Državnem zboru)
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
NPVO	Nacionalni program varstva okolja
OPN	Občinski prostorski načrt
ZVO	Zakon o varstvu okolja iz leta 1993
ZVO-1	veljavni Zakon o varstvu okolja
ZVO-2	Zakon o varstvu okolja (trenutno v pripravi gradivo za Vlado RS)
ZGJSVO	Zakon o gospodarskih javnih službah (trenutno osnutek v pripravi)
ZKD	Zakon o komunalnih dejavnostih
ZUreP-2	veljavni Zakon o urejanju prostora
ZUreP-3	predlog Zakona o urejanju prostora (v zakonodajnem postopku v Državnem zboru)

O nalogi

Strokovne podlage vključujejo **pregled stanja izvajanja javne gospodarske službe urejanje in čiščenje javnih površin in oblikovanje predlogov za ustrezno vključitev minimalnih zahtev za izvajanje obvezne gospodarske javne službe urejanje in čiščenje javnih površin** v zakon. Nanašajo se na nabor in evidentiranje javnih površin, obseg, oblike in način izvajanja te službe, njene dejavnosti in naloge ter zahteve glede izvajalcev del in nalog.

Pomembna okoliščina, ki je hkrati deloma priložnost in deloma ovira pri pripravi teh strokovnih podlag, je dejstvo, da je proces **oblikovanja novih predpisov v začetku izvajanja te naloge že v teku** – predlog novega Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) je bil maja 2021 že posredovan v medresorsko obravnavo, ob zaključku naloge pa je bil v fazi priprave gradiva za Vlado RS, intenzivno se že tudi pripravlja osnutek Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja. Predloga novega Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) in Gradbenega zakona (GZ-1) sta v zakonodajnem postopku v Državnem zboru.

Naloga se torej nanaša na izvajanje obvezne **lokalne gospodarske javne službe varstva okolja urejanje in čiščenje javnih površin**, ime lokalne službe je zaradi lažje berljivosti v besedilu **skrajšano na GJS**.

01 Izzivi razvoja

1.1 Uvod 8

1.2 Organizacija urejanja javnih (zelenih) površin v naseljih . . . 9

1.3 Akterji v sistemu zrejanja javnih površin 12

1.1 Uvod

Urejanje naselij z javnimi zelenimi površinami je klasična **komunalna dejavnost** podobno kot zagotavljanje pitne vode ali odstranjevanje odpadkov (Klemenčič, 1982)[1]. **Javne površine** kot so parki, drevoredi, ulične zelenice, trgi, ploščadi, poti, otroška igrišča **so komunalna infrastruktura** (objekti in naprave) skupne komunalne porabe**, zgrajene za zadovoljevanje skupnih potreb lokalnega prebivalstva**, ne za ustvarjanje dobička (povzeto po Rakar, 1996, str.7).

Ime komunalne dejavnosti "**urejanje in čiščenje javnih površin**" je novejšega izvora, uveljavilo se je postopoma po letu 1992 (ZGJS, 1993) kot skupno ime za dve vrsti komunalnih dejavnosti: urejanje javnih zelenih površin in zagotavljanje javne čistoče (ZVO-1, 2004[2]).

Urejanje javnih površin je lokalna komunalna dejavnost, ki zagotavlja komunalne proizvode in dobrine (komunalne javne dobrine) **skupne komunalne porabe**, torej je dejavnost, s katero se zagotavlja proizvode in storitve, katerih uporabniki niso določljivi in katerih uporaba ni izmerljiva. To pomeni, da storitve urejanja javnih površin ni možno uporabniku neposredno zaračunati po porabi ampak stroški urejanja bremenijo občino ali proračun drugih javnopravnih subjektov (povzeto po Čad, 2003). **Kolektivni značaj in narava infrastrukture (zelene površine!) in zahtevnost vrednotenja porabe in merjenja kvalitete** vplivajo na veliko odvisnost dejavnosti od občinskega proračuna in političnih prioritet kar se v praksi pogosto odraža z velikimi nihanji v financiranju (Carmona in sodelavci, Fongar in sodelavci, 2019).

Za izvajanje dejavnosti GJS je **pomembna nedvoumna ločitev med javnimi površinami in funkcionalnimi površinami** objektov kot tistimi z znanim porabnikom in lastništvom (nosilcem odgovornosti in stroškov urejanja). Hkrati pa morajo, ne glede na definicijo površin, **standardi in normativi urejanja zelenih in utrjenih površin v okviru naselja biti kar se da usklajeni**, če že ne enotni. Ločitev na funkcionalne in javne odprte in zelene površine je navidezna-lastniška, medtem ko se **v prostoru in naravi površine med sabo dopolnjujejo oziroma se navezujejo ena na drugo**. V domači in mednarodni praksi je to morda najbolj zaznavno preko ravnanja z drevesi. Dovoljenje za posek drevesa je verjetno najbolj razširjen in uveljavljen ukrep urejanja zasebnih zelenih površin (prvin) v javnem interesu, dopolnjuje pa ga pogosto tudi obveznost strokovno kvalificiranega dela z drevjem (Profous in Leob, 1990; Schmied in Pillman, 2003). Sicer pa tudi **standardi urejanja zelenih in utrjenih površin v naseljih tradicionalno stremijo k skladnosti urejanja in enotnim pravilom za upravljanje ne glede na lastništvo**. V tej smeri si prizadeva tudi zakon o urejanju prostora (ZUreP-2, 2017), ko uveljavlja pripravo in sprejetje lokalnega pravilnika o podobi naselij in krajine. Pod vplivom okoljske in podnebne krize pa se **potrebe po poenotenju standardov in kakovosti upravljanja zelenih in drugih javnih površin še povečujejo**. Na to občine in države opozarjajo različni mednarodni projekti že vse od preloma

[1] dr. Tone Klemenčič prvi pri nas definira komunalne dejavnosti kot družbene dejavnosti, katerih namen je, da redno, praviloma neprekinjeno (zdržema), zadovoljujejo temeljne materialne pogoje za življenje in delo v naselju (urbani sredini) povzeto po Rakar (2011).

[2] Uradni list RS, št. 41/04, 17/06 – ORZVO187, 20/06, 49/06 – ZMetD, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE, 158/20.

tisočletja, glasni pa so tudi pozivi organizirane stroke k nujnosti strateškega in povezanega urejanja zelenih površin v urbanem okolju, vzpostavljanju novih partnerstev in inovativnim praksam upravljanja (URGE, 2004; GreenKeys, 2008; Green SURGE, 2017).

Načrtovanje in upravljanje zelenih in drugih javnih površin v naseljih zagotavlja kakovost bivanja, zdravje in dobro počutje, varstvo okolja (tal, vode, rastlin, živali, zraka, klime in hrupa), zmanjšuje družbene razlike in prispeva k vrednosti nepremičnin in k razvojni privlačnosti okolja. Pomen **urejanja zelenih in drugih javnih površin**, to je njihovega načrtovanja in upravljanja, se pod vplivom podnebnih sprememb in drugih izzivov prihodnosti samo še povečuje. Pričakovanja o obsegu, kakovosti, dostopnosti in urejenosti zelenih in drugih javnih površin prihajajo iz **vedno več področij** (varstvo okolja, javno zdravje, socialna enakost, ohranjanje biotske pestrosti, urbana odvodnja in prilagajanje na podnebne spremembe, aktivna mobilnost, turizem), katerih pomen se krepi v okviru prizadevanj za dolgoročno vzdržen razvoj (koncept trajnostnega razvoja) in podnebno nevtralnost in se odraža v **organizacijskih in strukturnih spremembah**, podobi in obsegu javnih površin ter pri izvajanju del in nalog komunalne dejavnosti. Povečujejo se obseg in pojavnost vrst zelenih površin in posameznih zelenih prvin (dreves, grmovnic, trajnic in zelnatih rastlin) v javnem prostoru (zelene stene, strehe) in spreminjata se sestava zelenih površin in podoba urejenosti (pasivne zelen strehe), večja biotska pestrost, več je v javnem prostoru tudi grmovnic in trajnic, manj je nizko košenih in vedno zelenih travnih površin.

Hkrati **zaradi trenda rasti in zgoščevanja** naselij zmanjkuje prostora za odprte javne površine in zato **se vloga strokovnih služb, ki skrbijo za načrtovanje, varstvo, rabo in razvoj zelenih in drugih javnih površin (zagotavljanje komunalne infrastrukture) v procesih načrtovanja in urejanja prostora, še dodatno krepi**.

Odgovor na izzive prihodnosti so po ugotovitvah iz prakse in priporočilih primerjalnih raziskav strokovno **kompetentne parkovne službe**, ki dolgoročno celostno obravnavajo urejanje zelenih in utrjenih javnih površin v vseh fazah urejanja (od načrtovanja do vzdrževanja, rabe in prenove) in v javnem interesu varstva in razvoja javnih površin vstopajo tudi **aktivno v dialog z drugimi nosilci urejanja prostora in lastniki** ter **zastopajo in uveljavljajo javni interes zagotavljanja in urejanja javnih površin**. Drugi del rešitve pri zagotavljanju funkcij zelenih površin stroka in lokalne skupnosti iščejo v **prenosu okoljevarstvenih funkcij na zelene površine v zasebni lasti** in v **vključevanju lastnikov zelenih površin in prebivalcev v programe upravljanja** zelenih in javnih površin naselja. Tu govorijo strokovnjaki in poročevalci o dobrih praksah o novih načinih upravljanja javnih površin, sodelovalnih, partnerskih in skupnostnih pristopih.

1.2 Organizacija urejanja javnih (zelenih) površin v naseljih

Urejanje javnih zelenih površin je ena od **izvornih nalog lokalne skupnosti** (ZLS, 1993), na osnovi Zakona o varstvu okolja pa je **urejanje in čiščenje javnih površin** tudi obvezna gospodarska javna služba v izključni pristojnosti lokalne skupnosti. Slovenskim občinam **zagotavljanje in urejanje javnih površin** nalaga **prostorska** (ZUreP–2, 29. člen) **in okoljevarstvena zakonodaja** (ZVO-1,

149. člen). Zakon o urejanju prostora zahteva Zakon o varstvu okolja določa, da je obvezna lokalna gospodarska javna služba **urejanje in čiščenje javnih površin.**

Pogoje organizacije in izvajanja te in drugih komunalnih dejavnosti določa Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Medtem, ko zakon določa oblike izvajanja in se dejavnost v skladu z njim izvaja, pa drugi, podrobni pogoji in standardi izvajanja GJS niso določeni. GJS je izvorna naloga občine, nima pa občina pri urejanju javnih površin povsem prostih rok. Spoštovati mora zahtevo ZGJS in zagotoviti izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov (drugi odstavek 3. člena), spoštovati pa mora tudi druge predpisane standarde in pogoje opravljanja gospodarskih javnih služb. Določitev teh je šele v nastajanju.

Javne površine so skladno z dikcijo ZGJS javne dobrine, ki zagotavljajo varstvo okolja, javno zdravje in kakovost bivanja kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Širšo sliko problematike izvajanja GJS pri nas tvorijo zgodovinsko pogojeni problemi, ki so povezani s spremembami v sistemu izvajanja komunalnih dejavnosti v 90 tih in urejanja javnih površin kot "**infrastrukture**" za izvajanje GJS, ki ji status javne infrastrukture ni zares priznan. Svoje k razmeram prispeva tudi **pomanjkljiva normativna ureditev**, ki je najprej leta 2004 zreducirala dve lokalni gospodarski javni službi varstva okolja: "urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin" in "javna snaga in čiščenje javnih površin" v eno in **izključila iz imena GJS zelene površine** kot javno infrastrukturo posebne vrste in pomena, nato pa ostala nepopolno opredeljena zaradi **umanjkanja podzakonskega predpisa**, ki ga sicer predvideva 149. člen ZVO-1, ki ureja obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja. Tako za izvajanje GJS **niso določeni ne standardi ne merila za izvajanje** kot tudi nobeni drugi pogoji za izvajanje in financiranje te javne službe.

Pogoje izvajanja komunalnih dejavnosti je leta 1993 na novo določil Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS[3]), ki je v skladu z novimi politično ekonomskimi pogoji nadomestil Zakon o komunalnih dejavnostih (ZKD[4]). Nove predpostavke o gospodarski naravi komunalnih dejavnosti, ki se deloma izkazujejo tudi z **novo terminologijo,** so skupaj s spremembami v odnosu do lastništva prostoru, zarezale v prakso organizacije in izvajanja urejanja javnih površin. Predvsem se je tudi močno poudarila **potreba po ločitvi na javne in funkcionalne površine** in s tem po sistemski ureditvi osnovnih pogojev za izvajanje GJS. In medtem, ko se je za nove lastnike in solastnike funkcionalnih površin določanje javnih površin začelo in še vedno ni končano, se je v praksi izvajanje GJS osredotočilo na javne površine in **umaknilo celo iz daleč najbolj široko mednarodno uveljavljenega načina javne regulacije ravnanja z mestnimi drevesi**, to je nadzora nad sekanjem in odstranjevanjem odraslih dreves iz naselij (Schmied in Pillmann, 2003).

[3] Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN, 57/11 – ORZGJS40.
[4] Uradni list SRS, št. 8/82, Uradni list RS, št. 32/93 – ZGJS, 32/93 – ZVO, 44/97 – ZSZ .

Prva opozorila na probleme so iz prostora najprej prišla iz **stanovanjskih sosesk**, kjer so zaradi privatizacije stanovanj nekatere občine, tudi Mestna občina Ljubljana, prenehale vzdrževati javne površine, kositi travo in vzdrževati igrišča. Drugi val problemov so sprožila **mestna drevesa**, ki so na prelomu tisočletja začela kazati znake zanemarjenosti (lomi vej, visoke krošnje, preveč sence), ker se je v duhu krčenja stroškov za javne storitve in komunalne dejavnosti, več let varčevalo pri stroških vzdrževanja mestnega drevja. Najprej so javno na probleme dejavnosti opozarjali prebivalci in nevladne organizacije. Zanimanje politike za javne površine se je začelo okrog zadnje gospodarske krize in je bolj kot z vzdrževanjem **povezano s prenovami in novimi ureditvami in s tekmovanjem mest** in občin za položaj v razvoju, turizmu in prizadevanji za urbano prenovo. Prelomnega pomena za urejanje javnih površin in razvoj dejavnosti bi znala iz daljše časovne perspektive biti epidemija COVID-19 in seveda podnebne spremembe.

V vmesnem času so propadle domače drevesnice in razpadle številne strokovno usposobljene in dobro uigrane delovne skupine, izgubilo se je veliko znanja in izkušenj. Vloga države pri zagotavljanju javnih in drugih zelenih površin je razvita na nivoju strateškega in podrobnega prostorskega načrtovanja, medtem ko je za področje upravljanja javnih površin v Zakonu o varstvu okolja zgolj opredeljena obveznost organizacije javne službe. Podrejeni predpisi in pravila izvajanja javne službe niso bili opredeljeni kljub posamičnim poskusom pristojnih na ministrstvu za okolje (Ivanc in sodelavci, 1999). Celovito gledano je urejanje zelenih in drugih javnih površin določeno z zakonodajo in predpisi, ki se operativnih pogojev izvajanja GJS ne dotikajo. **Urejanje javnih površin v zadnjih tridesetih letih preprosto ni bilo prepoznano kot pomembno v sistemu javne politike urejanja prostora**. V praksi to pomeni, da za urejanje ni možno pridobiti dovolj sredstev, pri čemer kot sredstva razumemo: finance, prostor, človeške vire in znanje, ki so potrebni za uresničevanje ciljev urejanja.

Sistem urejanja javnih zelenih površin se je kot del sistema komunalnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1992, ustavnih spremembah in preusmeritvi v tržno gospodarstvo, spremenil. Ukinitev družbene lastnine in privatizacija sta vplivali na spremembe v upravljanju s prostorom, v organizaciji komunalne dejavnosti in v izvajanju javnih služb. To je odprlo **potrebo po ločevanju med javnimi in zasebnimi zelenimi površinami** in vprašanja, kako razmejitve izvesti v prostoru. Občine za to nalogo niso dobile nobenih posebnih navodil ali priporočil. V prostoru so večinoma sprva prekinile z izvajanjem javne službe urejanja in vzdrževanja zelenih površin v več stanovanjskih območjih, ki naj bi postale zasebne, kasneje pa so, ne vse in ne povsod, začele ponovno izvajati nujno vzdrževanje. V praksi **razmejitev lastništva še vedno ni v celoti izvedena**.

Trenutno stanje urejanja javnih in zelenih površin tako ni rezultat neke razvijajoče se dejavnosti, ki je dosegla neko stopnjo razvitosti, pač pa je bila **v preteklosti dejavnost sistemsko že bolj učinkovito urejena** zaradi različnih zgodovinskih okoliščin pa dolgo ni bila v ospredju in je stagnirala. Urejanje zelenih površin je bila v Sloveniji v okviru prejšnje države dobro razvita komunalna dejavnost. Večje občine so imele svoje **strokovne službe za načrtovanje in vzdrževanje, tudi za nego mestnih gozdov, in drevesnice**. Urejanje zelenih površin je v občinah potekalo **v sodelovanju s krajevnimi skupnostmi in prebivalci**. Področje je urejal **Zakon o**

urejanju, vzdrževanju in varstvu zelenih površin v naseljih[5]. Potem pa so bila določila o urejanju zelenih površin vključena v Zakon o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena[6]. Določila so bila nadalje operacionalizirana tudi na ravni občinskih prostorskih aktov (urbanističnih načrtov) in predpisov (odlokov). Tako je npr. Odlok o zelenih površinah v naseljih na območju mestne občine Ljubljana[7] določal pravila za urejanje, vzdrževanje in varovanje zelenih površin, ki jih razvršča v tri kategorije: zelene površine za skupno rabo, zelene površine za omejeno skupno rabo in zelene površine za individualno rabo. Ta razvrstitev in razmejitev se je izvedla v občinskem urbanističnem načrtu. Določen je bil tudi kataster zelenih površin, ki se je vodil v katastru komunalnih naprav pri občinski geodetski službi. Jasno je bilo določeno, kdo mora vzdrževati določene zelene javne površine, določene so bile kazni za neizvajanje vzdrževalnih del, nedovoljen posek drevesa (posek mora dovoliti občinski upravni organ). V primeru, da odgovorni (uporabnik ali lastnik) za vzdrževanje zelenih površin za individualno rabo tudi po pozivu mestne komunalne inšpekcije ni ravnal v skladu z odlokom, je lahko občinski upravni organ, pristojen za komunalo, odredil, da ta dela opravi komunalna služba na stroške uporabnika ali lastnika tega zemljišča.

Iz navedenega primera vidimo, da je na območju države že obstajal model, ki je na ustreznih zakonskih podlagah določno definiral urejanje javnih zelenih površin, tako glede rabe kot "lastništva", in njihov kataster, obveznosti glede njihovega varstva, urejanja in vzdrževanja (vključno z dovoljevanjem poseka dreves) ter posledice, če vzdrževanje ni bilo skladno z odlokom. Vse navedeno pa so področja, ki so danes bodisi pomanjkljivo urejena, nejasno opredeljena in razmejena oziroma občine menijo, da režimov ne morejo celovito uveljaviti in jih ne uveljavijo. V kontekstu iskanja rešitev je zato koristno pogledati tudi rešitve, ki so že bile oblikovane.

Pogoji za izvajanje GJS so zdaj že skoraj trideset let pomanjkljivi. **Izvajanje GJS ni podprto z nobenim podzakonskim predpisom** kot to predvideva 149. člen ZVO-1, zato si vsaka občina sama zase postavlja merila in pogoje izvajanja del in nalog. Slabosti tako odprtega sistema se kažejo v velikih razlikah pri **upravljanju javnih zelenih površin** in pri **zagotavljanju sistemskih koristi** zelenih in javnih površin na primer pri urbani prenovi, urejanju novih prometnih rešitev, prilagajanju naselij na podnebne spremembe in povezovanju z drugimi lokalnimi strokovnimi službami. Problem so lahko tako **razlike v kakovosti** urejanja javnih površin med občinami in naselji kot **potencialno škodljivi razvojni zaostanki**. Najbolj kritičen del problema pa je morda to, da ne deluje **institut spremljanja stanja** in nujnega ali nadomestnega ukrepanja države.

1.3 Akterji v sistemu urejanja javnih površin

Na pomanjkljivosti v normativni ureditvi dejavnosti je prvič opozorilo **Računsko sodišče** v reviziji urejanja javnih zelenih površin v petih občinah leta 2007 (Računsko sodišče, 2007, str. 15 in str.

[5] Uradni list SRS, št. 37/73 in 18/84.
[6] Zakon o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena (Uradni list SRS, št. 24/75 in 8/82 – ZKD) in za njim Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS, št. 8/82, Uradni list RS, št. 32/93 – ZGJS, 32/93 – ZVO, 44/97 – ZSZ).
[7] Uradni list SRS 6/1983, dostopen na https://www.ljubljana.si/Static/upload/file/1983-01-278.pdf.

17). Kasneje je pomanjkljivosti sistema evidenc teh površin za gospodarjenje obravnaval Černe (2009), celovito pa je sistem urejanja javnih zelenih površin obravnavala v doktorskem delu Simoneti (2016). Leta 2017 se je v obravnavo razmer vključila **Zbornica komunalnega gospodarstva** in s posredovanjem Ministrstva za okolje in prostor, **Skupnosti občin Slovenije** in IPoP – Inštituta za politike prostora organizirala *Posvet o urejanju javnih zelenih površin*[8] za občine.

Velik odziv izvajalcev in občin je pokazal, da se pričakovanja občin povečujejo in da raste zanimanje za izvajanje dejavnosti. Razprava je pokazala, da bi **predstavniki občin** želeli, da **zakonodajni okvir bolj nedvoumno določi vsebino** javne službe (**enotne minimalne standarde)** in **prispeva smernice za izvajanje javne službe** in tako prispevala k **terminološkemu poenotenju** na področju te dejavnosti in bi postalo bolj jasno **katere površine se vzdržuje** ter **katera dela to obsega**. Udeleženci so poročali o problemih nerešenih vprašanj določanja javnih površin, o potrebi, da bi lahko posegali na zasebne površine pri zagotavljanju javnih koristi urejanja. Strinjali so se tudi, da bi jim koristilo več **priložnosti za izmenjavo izkušenj**, podan je bil tudi predlog za **povezovanje občin pri zagotavljanju GJS**. Udeleženci so menili, da je **število izvajalcev veliko in je njihova strokovna usposobljenost zelo neizenačena**. MOP je na dogodku napovedal ukrepe in nove zakonodajne rešitve.

Na pomanjkljivosti pogojev za izvajanje GJS je ponovno pokazala zadnja revizija Računskega sodišča o izvajanju gospodarskih javnih služb varstva okolja leta 2020, ki te GJS sploh ne obravnava, ker "**se za izvajanje dejavnosti ne uporabljajo objekti in naprave, ki so občinska gospodarska javna infrastruktura varstva okolja**" (Računsko sodišče, 2020, str. 10)[9]. Ministrstvo za okolje in prostor je po tem pristopilo k spremembam zakonodaje (ZVO-2) in pripravi novega Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja (ZGJSVO) v okviru katerega se je namenilo opredeliti tudi pogoje za izvajanje GJS.

[8] Posvet o urejanju javnih zelenih površin; https://ipop.si/2017/10/05/urejanje-javnih-zelenih-povrsin/.
[9] Revizijsko poročilo Ureditev upravljanja občinske gospodarske infrastrukture varstva okolja, 2020, https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/InfraGJS/InfraGJS_SP16-17.pdf.

02 Analiza izvajanja GJS

2.1 Normativna ureditev GJS . . 16

2.2 Programski okvir GJS . . 19

2.3 Analiza izvajanja GJS po občinah . 19

2.3.1 Povzetek poudarkov fokusne skupine izvajalcev GJS in Zbornice komunalnih dejavnosti 20

2.3.2 Ugotovitve iz ankete z izvajalci GJS . 22

2.3.3 Povzetek poudarkov fokusne skupine predstavnikov občin in Skupnosti občin Slovenije 22

2.3.4 Ugotovitve iz ankete z občinami . 24

2.3.5 Ugotovitve iz pregleda odlokov občin . 25

2.3.6 Skupne ugotovitve iz združevanja podatkov 27

2.3.7 Varovanje pravic uporabnikov javnih površin 27

2.4 Povzetek stanja . . . 28

2.5 Priporočila . . . 29

2.1 Normativna ureditev GJS

Danes imamo GJS normativno opredeljeno kot "**urejanje in čiščenje javnih površin**", ki je obvezna občinska gospodarska javna služba varstva okolja, ki v praksi deluje **brez enotnih smernic in standardov**. Izvajanje del in nalog te javne službe je že več desetletij strokovno in sistemsko zanemarjeno, obseg in vsebina dejavnosti, enako kot pogoji izvajanja, nista predpisana, čeprav bi morala biti vsaj minimalno uokvirjena na podlagi uredbe vlade, ki bi morala, enako kot za druge, tudi za to GJS določiti metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne in tehnične standarde, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje.

GJS kot obvezno gospodarsko občinsko javno službo določa **ZVO-1 v 149. členu**, ko določa, da:

- je obvezna občinska gospodarska javna služba varstva okolja tudi "**urejanje in čiščenje javnih površin"**;[10]
- so objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb **infrastruktura lokalnega pomena**;
- **vlada podrobneje predpiše** vrste dejavnosti in nalog teh javnih služb ter metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje javnih služb.

Podzakonski predpis iz predhodno navedene zadnje alineje je Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.[11] Ta **ne vsebuje določil za dejavnost "urejanje in čiščenje javnih površin"** (1. člen) in se nanaša predvsem na določitev cen. Podobno je že prej ZVO[12] leta določal, da "oskrbovalne standarde, razvrstitev objektov in naprav, tehnične, vzdrževalne in organizacijske standarde, standarde gospodarjenja, metodologije za oblikovanje cen, za vodenje registra izvajalcev in katastra objektov in naprav ter druge standarde in normative za opravljanje (obveznih lokalnih) služb predpiše minister, pristojen za varstvo okolja." To je uredil Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.[13] Tudi ta ni vseboval določil, ki bi se nanašala na izvajanje GJS.

Tako **skromna zakonska opredelitev GJS** - urejanje in čiščenje javnih površin, je **nezadostna tako glede na "naravo" površin**, saj GJS dejansko vključuje tudi zelene površine, ki so z vidika urejanja strokovno specifična vrsta infrastrukture, kot **glede na "vsebino dela"**, ker urejanje javnih površin obsega poleg čiščenja v okviru urejanja več sklopov del in nalog, kot so spremljanje stanja, zagotavljanje prostora in novih površin, sodelovanje pri prostorskem načrtovanju, sodelovanje z lastniki in prebivalci sosesk in tudi investicijsko vzdrževanje.

---

[10] Omeniti je potrebno, da je prvi Zakon o varstvu okolja - ZVO (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1), kot obvezno lokalno javno službo določal "**urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin**" (26. člen).

[11] Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17, 78/19.

[12] Zakon o varstvu okolja, Uradni list RS št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1.

[13] Uradni list RS, št. 63/09 in 87/12; prenehal veljati 1.1.2013.

Slovenske občine urejajo javne zelene površine v okviru izvajanja obvezne lokalne gospodarske javne službe "urejanje in čiščenje javnih površin" vsaka po svoje, v različnih organizacijsko izvedbenih in strokovnih okvirih, na različne načine in po različnih strokovnih standardih, kot bo predstavljeno tudi v nadaljevanju.[14] Pri tem se opirajo na:

- **Zakon o lokalni samoupravi**[15], ki med drugim določa, da občina načrtuje svoj prostorski razvoj, gradi in vzdržuje lokalne javne ceste, javne poti in druge javne površine sprejema statut in druge splošne akte ter določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnost (21. člen). Več občin ima zato sprejete odloke o urejanju zelenih površin.
- **Zakon o gospodarskih javnih službah,** ki določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje 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 (1. člen). Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (2. člen). Gospodarske javne službe se določijo z zakoni, med drugim tudi s področja varstva okolja. Za občinske GJS so občine dolžne določiti obliko in pogoje izvajanja obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb z lokalnimi odloki.

Računsko sodišče v reviziji Urejanje javnih zelenih površin[16] je v petih občinah v letu 2007 ugotovilo, da občine pri zagotavljanju urejanja javnih zelenih površin večinoma niso upoštevale predpisov, sredstva za zagotavljanje te GJS pa so bila porabljena nepregledno (ne-transparentno).

Poseben problem je izvajanje GJS na javnih površinah, ki **"ne delujejo" kot javna infrastruktura** varstva okolja. Tako se **Revizijsko poročilo** Računskega sodišča Ureditev in upravljanje občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja (2020) **ograjuje od obravnave "urejanja in čiščenja javnih površin**" trdeč: "*Objekti in naprave, potrebni za izvajanje navedenih javnih služb, so infrastruktura lokalnega pomena. Med GJS varstva okolja sodi tudi čiščenje javnih površin, ki ga v reviziji nismo obravnavali**, ker se za izvajanje dejavnosti ne uporabljajo objekti in naprave, ki so občinska GJI[17] varstva okolja**."* Stališče odraža dojemanje dejavnosti na ravni organov države, ni pa se z njim možno strinjati. Že ZVO-1 v drugem odstavku 149. člena namreč določa, da so "**objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb iz prvega odstavka, infrastruktura lokalnega pomena**". Medtem ko prvi odstavek tega člena našteva vse obvezne občinske javne gospodarske

[14] Ta sistemska problematika je na podlagi analize izvajanja javne gospodarske službe v vseh 11 mestnih občinah poglobljeno in celovito predstavljena v doktorski disertaciji Simoneti, M. 2016. Celovit sistem ukrepov za urejanje javnih zelenih površin v slovenskih naseljih, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
[15] Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 11/14 – popr., 63/95 – ORZLS19, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 87/01 – ZSam-1, 51/02, 72/05, 14/07 – ZSPDPO, 60/07, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE.
[16] Računsko sodišče, Revizijsko poročilo, Urejanje javnih zelenih površin, 2007.
[17] Opomba: kratico GJI uporablja poročilo za “gospodarsko javno infrastrukturo”.

službe, med njimi tudi urejanje in čiščenje javnih površin. To namreč navaja na zaključek, da bi **javna površina, ki je predmet konkretne GJS, morala biti infrastruktura lokalnega pomena.**

Stanje in urejanje javnih površin spremlja obsežna problematika, ki je **povezana s številnimi prekrivajočimi se definicijami različnih predpisov in še številnejšimi podrobnimi opredelitvami**, ki se pojavijo v občinskih prostorskih načrtih (OPN) in drugih dokumentih[18]. Prisotna je večinoma **pomanjkljiva volja občin v prizadevanjih za pridobitev lastništva** na potrebnih javnih površinah (v okviru stečajnih postopkov ali postopkov določanja pripadajočih zemljišč), ustrezno urejanje v zemljiški knjigi, **razglašanje površin, ki so v javnem interesu za grajeno javno dobro**. Podrobno je ta problematika predstavljena v analizi Javne površine v mestih,[19] kar se tiče zelenih površin tudi v posodobljeni Analizi pravnega okvira urejanja javnih zelenih površin in ravnanja z drevesi v mestih in drugih naseljih.[20] Podrobneje je problematika osvetljena v 3. poglavju.

Glede lastništva so javne površine zemljišča, ki so lahko:

- v javni lasti - neposredni lasti občine ali pa javno-pravnih oseb, ki jih je ta ustanovila;
- v lasti države, kjer nepremičnino upravlja pristojni organ;
- ali v zasebni lasti.

Občine sistematično ne urejajo razmerij glede urejanja in vzdrževanja javnih površin z lastniki, obstajajo le tihi dogovori ali stare prakse, kar vodi do raznih problemov, tudi slabega urejanja in vzdrževanja (npr. izvajalec GJS na zasebnem stori minimalno potrebno, ne skrbi pa za menjavo npr. parkovne infrastrukture – klopi; po drugi strani lastnik ne more povsem svobodno in samovoljno posegati na površino, ki je javna). **Dobro ureja razmerja z lastnikom, če gre za razglasitev površine za grajeno javno dobro** na zasebnem zemljišču, veljavni Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)[21], ki zahteva sklenitev pogodbe z lastnikom zemljišča, vendar je vprašanje ali je do izvedbe tega v praksi že prišlo.

V zvezi z javnimi površinami pa je pomembno tudi varstvo uporabnikov javnih površin, za katere se izvaja občinska GJS. To bi moralo biti zagotovljeno v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah. Po tem država in **lokalne skupnosti ustanovijo telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin**, ki so sestavljena iz njihovih predstavnikov (14. člen). Ta dajejo pripombe in predloge v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb pristojnim organom republike in lokalnih skupnosti, ki so jih dolžni o svojih stališčih in ukrepih obvestiti. Sestavo, delovno področje ter podrobnejše pristojnosti in pravice telesa določi akt o njegovi ustanovitvi, s katerim se določi tudi organ, ki opravlja zanj administrativno strokovna opravila.

[18] Dodaten niz pojmov uporablja tudi priročnik Državnega prostorskega načrta "Odprte javne odprte grajene površine", ki je že pripravljen in ga bo MOP kmalu objavil.
[19] 2016, dostopna na http://mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2016/10/Analiza-javne-povrsine.pdf.
[20] 2021, dostopna na http://stara.mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2021/03/Pravni-polozaj-zelenih-povrsin-koncna-15032021.pdf.
[21] Uradni list RS, št. 61/17.

2.2 Programski okvir GJS

Zadnje **Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji iz leta 2017**[22] ne podaja ocene izvajanja občinske javne gospodarske službe urejanja in čiščenja javnih površin. Govori le o obveznih občinskih gospodarskih javnih službah s področja varstva okolja, vendar le za zagotavljanje pitne vode, odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode in glede ravnanja z odpadki. S tem povezano tudi Nacionalni program varstva okolja do 2030[23] (NPVO). Se pa pripravljajo **spremembe NPVO**[24], ki želijo v ta programski dokument vključiti poglavje o javnih službah varstva okolja. Z umestitvijo tega poglavja se bo napolnila praznina, pomembna za varstvo javnih interesov pri varovanju zdravega življenjskega okolja.

Za področje izvajanje javne gospodarske službe urejanja in čiščenja javnih površin **ni sprejet na ravni države operativni ali drug program izvajanja te javne službe**. Posamezne občine sprejemajo letne programe, jih pa večinoma javno ne objavijo.[25]

2.3 Analiza izvajanja GJS po občinah

Za namen priprave teh strokovnih podlag celovit pregled izvajanja GJS po slovenskih občinah presega obseg in možnosti naloge. Taka raziskava bi bila sicer nadvse dobrodošla in koristna predvsem v smislu poglobljenih ugotovitev o stanju in tem, kaj se lahko integrira v neka skupna pravila in kakšno sistemsko pomoč občine potrebujejo za boljše izvajanje te GJS.

Smo pa v okviru te naloge izvedli omejeno raziskavo, ki nam omogoča vpogled v stanje izvajanja GJS in potrebe občin in izvajalcev. V ta namen smo oblikovali dve fokusni skupini, skupino izvajalcev in skupino predstavnikov občin. Prav tako smo pripravili dve anketi - za občine in izvajalce, ki smo ju posredovali občinam. Vzporedno smo tudi raziskali, koliko imajo izvajanje te GJS občine urejene z odloki, kolikor je bilo to dostopno s spletno raziskavo. Dobili smo pet primerov, kjer smo prejeli podatke preko vseh od zgoraj naštetih metod analize izvajanja GJS ter tako izdelali še primerjalno analizo. Podrobnejša predstavitev izvedene raziskave je povzeta v 4 kategorije:

1. **fokusne skupine** smo oblikovali s pomočjo predstavniških organizacij občin - Skupnost občin Slovenije in izvajalcev - Zbornica komunalnega gospodarstva in vključili predstavnike izvajalcev GJS (vključeni izvajalci za Mestno občino Ptuj, Brežice in Mestno občino Novo

[22] https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf.
[23] Uradni list RS, št. 31/20.
[24] Predlog sprememb objavljen je bil na e-demokraciji objavljen do 12.7.2021 https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12902.
[25] Kot npr. občina Hrastnik za leto 2021, https://www.hrastnik.si/uploads/www.hrastnik.si/files/meetings_tabs_documents/3526227041795_2_programgjs_2021.pdf, Pivka za leto 2021, https://www.pivka.si/files/other/news/102/2843733.15%20Letni%20program%20urejanja%20javnih%20pov r%C5%A1in%20v%20obcini%20Pivka%20za%20leto%202021.pdf, Nova Gorica za leto 2011, https://www.nova-gorica.si/mma_bin.php?id=2011052011441777.

mesto, 27.7.2021 in 4.8.2021 ter posebej z Zbornico komunalnih dejavnosti 29.7.2021) in predstavnike občin (vključeni predstavniki občin Kočevje, Razkrižje, Izola, Velenje, Celje in Skupnosti občin Slovenije, 8.9.2021);

2 **anketi** smo oblikovali posebej za izvajalce GJS (9 odgovorov, od tega 3 izvajajo GJS za več kot eno občino, 4 pa so javna podjetja mestnih občin) in občine (52 odgovorov, od tega 4 mestne občine); vprašanja so navedena v prilogi 1;

3 **analizo ureditev občin** smo izvedli s pregledovanjem po spletu preko objavljenih občinskih predpisov, ki se nanašajo na GJS. Naredili smo pregled po vseh mestnih občinah, med ostalimi pa smo pogledali vsako sedmo občino. Ta izbor pa smo dopolnili še s podatki o nekaterih drugih občinah, če so nam udeleženci fokusnih skupin posredovali kakšne informacije ali smo ob sami raziskavi naleteli na zanimive ureditve. Končni rezultat je, da imamo informacije o izvajanju GJS urejanje in čiščenje javnih površin za **63 občin** (od 212), to je 29,71 % vseh občin[26];

4 **združevanje podatkov** se je izvedlo po pridobljenih odgovorih izvajalcev in občin in z ankete ter ugotovitev iz pregledanih odlokov istih občin- te smo združili in primerjali; podrobnejša predstavitev v prilogi 2.

2.3.1 Povzetek poudarkov fokusne skupine izvajalcev GJS in Zbornice komunalnih dejavnosti

Glede sistemske podpore, ki jo izvajalci GJS pričakujejo so bile v ospredju naslednja pričakovanja:

- **enotni standardi vzdrževanja** (npr. kot za ceste, javno razsvetljavo) in enotna vsebinska navodila;
- manjka **nosilec, mnenjedajalec** za področje javnih površin, to je telo, ki zagovarja interes varstva, razvoja in urejanja javnih površin (z vidika njihovih funkcij varstva okolja, ohranjanja narave in javnega zdravja zagovarja javne površine in potrebe prebivalcev v celotnem procesu urejanju prostora);
- da **občine dobijo nalogo glede priprave evidenc** javnih površin, saj izvajalci potrebujejo dobre evidence;
- **da je načrtovanje dobro (vsebinsko informirano) povezano z vzdrževanjem**;
- da se opredeli obveznost, da so izvajalci strokovno kvalificirani (**potrebujejo kvalificirano delovno silo)**, zaposlitev strokovnjakov je potrebna za kakovost, funkcionalnost in vzdržnost storitev (nega dreves, saditev in nega drugih rastlinskih sestojev, oblikovanje in funkcionalnost novih ureditev/zasaditev: arborist, vrtnar, krajinski arhitekt (zdaj občina lahko tovrstnih stroškov ne odobri);
- želeli bi si enotna merila za **minimalne zneske, ki jih mora zagotoviti občina** za izvajanje GJS (npr. po m^2/leto).

[26] Vključene so bile naslednje občine: Ajdovščina, Bled, Brezovica, Celje, Cirkulane, Dobrepolje, Dornava, Dravograd, Gornji Grad, Grad, Grosuplje, Hodoš, Horjul, Hrastnik, Idrija, Izola, Jesenice, Kamnik, Kobarid, Koper, Kozje, Kranj, Kranjska Gora, Krško, Lenart, Ljubljana, Loška Dolina, Luče, Maribor, Markovci, Mirna, Mozirje, Murska Sobota, Muta, Nova Gorica, Novo mesto, Pesnica, Piran, Pivka, Podlehnik, Polzela, Prebold, Ptuj, Radeče, Renče-Vogrsko, Selnica ob Dravi, Sevnica, Sežana, Slovenj Gradec, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Solčava, Sveti Jurij ob Ščavnici, Šentjernej, Šmarješke Toplice, Tolmin, Tržič, Velenje, Velika Polana, Vojnik, Žalec, Žirovnica, Žužemberk.

Glede vloge javnih površin so bili enotni, da **štejejo javne površine, na katerih se izvaja GJS kot javno infrastrukturo** in da bi morale biti obravnavane kot druga komunalna infrastruktura (ne da se dejansko vodovod ali ceste jemlje "bolj resno"). Sicer pa so poudarili, da bi bila opredelitev javnih površin kot javne infrastrukture pomembna tudi **zaradi javnih naročil**, ker je za **javna naročila** za javno infrastrukturo višji limit.

Izpostavili so tudi, da imajo **zelene in druge javne površine kot javna infrastruktura** drugačno naravo, saj so kolektivne narave in jih ni ni možno računati po porabi (nimajo končnega plačnika - uporabnik kot plačnik), zato bi moral **zakon bolje definirati vir financiranja.**

Glede **evidenc** je očitno, da obstajajo velike razlike med občinami. Medtem ko izvajalci za posamezne občine prostorske evidence **postopoma sestavljajo in vzpostavljajo v digitalnem okolju** (Brežice)**, imajo druge – predvsem mestne in večje - to že urejeno**. So pa izvajalci opozorili, da **kataster javnih površin ni obvezen** in ga zato nekatere občine nimajo (Ptuj). Izvajalec tudi v takem primeru ima popis prostorsko opredeljenih površin in zasaditev za katere skrbi.

Glede vpetosti v prostorsko in investicijsko načrtovanje javnih površin so povedali, da občine pogosto ob **investicijskem načrtovanju ne vključujejo** izvajalcev GJS in sploh ne razmišljajo, kako se bo nova umestitev vzdrževala (narava dela in stroški se lahko precej spremenijo). Gre tako za **operativni razmislek** – ali bo izvajalec za to potreboval več ljudi, novo opremo, novo znanje ..., in za **stroškovni vidik**. V **nasprotju z javno razsvetljavo**, kjer npr. na občini Ptuj daje izvajalec v teh primerih **mnenje**, za javne površine pa ne.

Izvajalci vidijo kot problem tudi, da se **GJS ne izvaja na območjih drugih zelenih površin v lasti občine kot so šole ali zdravstveni domovi**, razen če ti kdaj naročijo posebej plačljivo storitev. To vpliva na obseg njihovega dela in vtis o kakovosti njihovega dela – na podobo urejenosti okolja. Povečevanje obsega dela je za izvajalce in posredno za javne površine pomembno tako z **vidika ekonomije obsega dela kot z vidika celovitosti in kakovosti** dela.

Prav tako bi za izboljšanje učinkov izvajanja GJS **izvajalci potrebovali tudi več sodelovanja z uporabniki** v smislu **participatornih teles**, v katerih bi sodelovali tudi npr. upravniki večstanovanjskih stavb, nevladne organizacije in organizirani prebivalci. Razne spletne aplikacije (npr. Izboljšajmo Ptuj) s katerimi občine zbirajo mnenja in pobude občanov kažejo, da se pojavljajo vedno nova pričakovanja prebivalcev, ki bi jih v okviru sodelovanja z izvajalci lahko usmerili v učinkovito skupno urejanje javnih površin.

Zbornica komunalnih dejavnosti se navedenim mnenjem izvajalcev pridružuje. **Glede oblike izvajanja** GJS pa je mnenja, da se v praksi kot najboljša izkazuje **izvajanje v okviru javnega podjetja**. Koncesionar je namreč pridobitno usmerjen in vedno nekoliko odmaknjen. Režijski obrat je za majhne občine pogosta izbira, ima pa svoje omejitve, večje pa v praksi praktično nimajo več režijskih obratov. Čeprav je mestna občina Celje, še nedavno poročala o učinkovitem delovanju

in prednostih režijskega obrata[27]. Prav tako so mnenja, da bi bilo zaradi ekonomije obsega **smiselno izvajanje GJS tudi združevati za več občin.**[28]

2.3.2 Ugotovitve iz ankete z izvajalci GJS

Tudi anketa med izvajalci GJS je pokazala smiselno podobno. Izvajalci izvajajo različne naloge in v pogodbah imajo določene vsebino in pogoje za izvajanje GJS. Nekatere občine, npr. Mestna občina Novo mesto, imajo določene cone urejanja po intenziteti vzdrževanja. Izvajalci so ponekod vključeni v investicijsko načrtovanje v smislu, da se projektanti posvetujejo z izvajalci GJS. **Evidenco** javnih površin pa večinoma (4 od 7 sodelujočih v anketi) urejajo **digitalno** in jo **vodijo sami izvajalci** GJS.

Dejavnosti izvajalci izvajajo samostojno, za specifična dela s strojno opremo/strokovnim znanjem **najamejo podizvajalca** (krajinska arhitektura, arboristika, gradbena in gozdarska dela, zimska služba), se pa to zelo razlikuje med občinami. Strokovna usposobljenost izvajalcev je zelo raznolika, kot so tudi različne oblike izvajanja GJS (razlike v pogodbi, velikosti in delovanje podjetij, številu zaposlenih, obsegu dela in zaposlenih strokovnjakih) med tistimi, ki so odgovarjali na anketo.

Glede pričakovanj po sistemski pomoči, so odgovori podobni, kot v fokusni skupini – pričakujejo:

- **enotne smernice** za urejanje JP, enotne normative in nivo vzdrževanja;
- jasna določila pravil glede vzdrževanja dreves, pokopališč;
- več namenskih sredstev za ureditev predvsem lokalnih cest;
- izobraževanja za cestnega delavca;
- enoten model in nižja stopnja DDV za vse javne površine;
- **več sestankov**, na katerih bi lahko pojasnili operativne in finančne vidike;
- uvedba katastra;
- določitve minimalnih zneskov, ki jih morajo občine nameniti za vzdrževanje takšnih površin.

2.3.3 Povzetek poudarkov fokusne skupine predstavnikov občin in Skupnosti občin Slovenije

Vključeni predstavniki so uvodoma izpostavili nekatera vprašanja glede oblike izvajanja GJS:

- v **občini Velenje** GJS izvaja **koncesionar** na podlagi sprejetega odloka in pravilnika o standardih s prilogami, v katerih so popisi infrastrukture za izvajanje GJS in osnovni (kvalitativni) standardi; obveznosti koncesionarja so jasno in natančno določene; v občini

[27] MO Celje je poročala o pozitivni izkušnji z delovanjem režijskega obrata v raziskavi, ki je leta 2016 obravnavala prakso urejanja javnih zelenih površin v vseh mestnih občinah (Simoneti, 2016).
[28] Kot primer se je pri pregledu ureditev občin kot izvajalec z veliko preglednostjo delovanja za več občin izkazala **Snaga Maribor**, ki izvaja svoje dejavnosti za več občin in ima objavljene tudi zbrane odloke, na podlagi katerih to izvaja, https://www.snaga-mb.si/posts/185.

so zadovoljni s to obliko, vendar nimajo ves čas istega koncesionarja in opažajo, da konkurenca izboljšuje storitev;
- Celje izvaja GJS preko **dveh javnih zavodov** in so zelo zadovoljni s tem načinom izvajanja;
- **majhne občine imajo drugačne potrebe**, koncesija zanje nima smisla, glede izvajanja GJS se je treba povezovati z drugimi občinami; predstavnik občine Izola meni, da je najbolj primerna oblika izvajanja te GJS javno podjetje;
- pomemben vidik izvajanja GJS je tudi **položaj delavcev** (socialni vidik izvajanja GJS), ki to izvajajo – so razlike med njimi, če gre za zaposlene v režijskem obratu ali zaposleni v javnem podjetju ali pri koncesionarju (tam so pogosto najeta delovna sila).

Občine so izrazile naslednje potrebe po sistemski podpori:
- določitev **minimalnih standardov**, kar bi bilo smiselno zaradi poenotenja izvajanja te GJS glede na majhno državo in velikega števila občin in tudi zaradi organizacije nadzora nad izvajanjem; minimalni standardi bi bili lahko določeni **kot so za urejanje in čiščenje cest**; pred leti so na Komunalni zbornici potekale delavnice, da bi prišli do skupnih standardov, vendar do tega ni prišlo;
- **stroškovni del je posebej problematičen**, saj ta GJS nima končnega plačnika v uporabniku, ni sistemskega vira ampak je odvisna od proračunskih sredstev;
- obstajajo **različni problemi** - investicijsko vzdrževanje, neupoštevanje pričakovanih stroškov vzdrževanja pri načrtovanju nečesa novega v prostoru;
- pri izvajanju s koncesionarjem je potrebno upoštevati tudi strošek zaposlenih na občini, ki izvajanje koncesije nadzorujejo;
- z upravljavskega in stroškovnega vidika predstavljajo **problem zemljišča v državni lasti** ali lasti državnih podjetjih, ki so zanemarjena ali vzdrževana z nižjimi standardi. Če občina želi imeti svoj kraj lepo urejen, je prisiljena to prevzeti nase (npr. nova zasaditev na ŽP v Kočevju, zemljišče v lasti Slovenskih železnic; nabrežja vodotokov, za katere upravljavec nima sredstev za vzdrževanje – npr. sprehajalne poti v Celju ob Savinji);
- glede dreves na zasebnem zemljišču bi bilo dobro, če bi bilo kaj določeno na državni ravni (čeprav vemo, da bi tudi občine lahko to uredile same!);
- zelena infrastruktura (javne zelene površine) bi morala imeti enak status kot ostala infrastruktura – npr. ko gre za kakšno podzemno infrastrukturo, investitor pomembno vpliva na zeleni sistem in pogosto po posegu ni več taka, kot prej – **tudi za poseg v zeleno infrastrukturo bi moral biti vzpostavljen sistem dovoljevanja ustreznega nosilca** varstva te javne infrastrukture (nosilec javnega interesa za urejanje javnih površin v urejanju prostora!);
- obračun (navedba Umek)
- SOS izvaja anketo o **oceni stroškov izvajanja GJS** (čiščenje in odstranjevanje odpadkov na javnih površinah) **po občinah**, ki bo predvidoma končana do konca septembra 2021.

Glede načrtovanja in razvoja javnih površin kot javne infrastrukture (količina, lokacije, stanje, izvajanje določil OPN in drugih programov, statusi, lastništvo) menijo:
- da je **zagotavljanje zadostne "količine" javnih površin težko**, odvisno tudi od znanja in angažiranosti uradnikov pri projektih, načrtovanju; v nekaterih občinah so ti sektorji glede

izvajanja GJS vključeni v načrtovanje, drugje ne; odvisno je tudi od sodelovanja občine in izvajalca GJS na ravni župan-direktor (stvar političnega trenutka);
- da mora biti **varovanje javnih površin dobro postavljeno v občinskih prostorskih načrtih**.

Na vprašanje, kako občine skrbijo za **pravice uporabnikov** in sodelovanje z njimi, pa so odgovorili:
- občine imajo **različne kanale komunikacije** z občani: pobude občanov, vključevanje KS in četrtnih skupnosti, tudi kakšne komisije ali sveti pri občinah, vse pogosteje je medij komunikacije družbeno omrežje Facebook;
- občina Izola je pred leti sprejela odlok o ustanovitvi sveta za varstvo javnih dobrin;
- občina Kočevje sistematično vključuje občane in deležnike v neformaliziranih oblikah sodelovanja, prek raznih delavnic, v stalnem kontaktu so tudi z upravniki blokov.

2.3.4 Ugotovitve iz ankete z občinami

Odgovori na ankete so prispevali pomenljiva sporočila in sicer lahko ugotovimo:
- **glede oblike izvajanja GJS**: 24 občin od 52 sodelujočih izvaja GJS urejanje in čiščenje javnih površin v javnem podjetju, 13 v režijskem obratu, 9 z dajanjem koncesij, ostale pa v okviru občinske uprave;
- **ureditev – pravne podlage**: občine imajo izvajanje GJS javne površine urejeno v odloku o javnih površinah, odloku o gospodarskih javnih službah in pogodbah oz. sporazumih z izvajalci;
- večina občin sodeluje z izvajalci že vrsto let (10+);
- **vrste javnih površin** na katerih občine izvajajo GJS se med seboj razlikujejo, skupne so predvsem opredeljene javne površine pločnikov, cest, trgov, ulic, pešpoti, zelenic in otroških igrišč, ponekod so seznamu dodane še površine pokopališč, javnih parkirišč, športnih površin, okolice javnih zgradb, parki, drevoredi, nasadi, spomeniki, mostovi, gozdne ceste, urbana oprema, med katero spadajo še skulpture, vodnjaki, pitniki, cvetlična korita, klopi, in ostali specifični elementi;
- **druge javne površine v občinah urejajo dodatni (zunanji) izvajalci** predvsem za vzdrževanje pokopališč in lokalnih cest, vaške krajevne skupnosti na primestnih območjih (vaške zelenice in igrišča), občinski zavodi sami skrbijo za vzdrževanje površin okrog javnih objektov (zdravstveni dom, vrtci, šole, kulturni domovi) in športnih igrišč (zavod za šport) ter vzdrževanje parkov in krožišč;
- **evidenca javnih površin** je v večini interna in digitalizirana, izstopa podatek, da v občini Vuzenica evidence nimajo - ne vodijo;
- **varovanje pravice uporabnikov** v skladu s 14. členom ZGJS v večini ni zagotovljeno (ni ustanovljenega delovnega telesa), oziroma je vključeno v druga telesa, kot so nadzorni svet, odbor za gospodarske dejavnosti, obveščanje in vključevanje prebivalcev skozi druge kanale (programi, poročila, obvestila). Nekaj občin (Gornja Radgona, Kamnik, Izola, Log-Dragomer, Krško, Ptuj, Žirovnica, Črnomelj, Sežana) ima za varstvo uporabnikov javnih dobrin oblikovan svet uporabnikov občine.

2.3.5 *Ugotovitve iz pregleda odlokov občin*

Glede predpisov o izvajanju GJS:

- občine imajo sprejete odloke o izvajanju gospodarskih javnih služb, nekatere pa imajo potem še druge odloke za posamezne GJS;
- nekateri odloki zelo sledijo in povzamejo Zakon o gospodarskih javnih službah in zato **lokalni ureditvi ne prinašajo veliko dodane vrednosti**, vmes pa so tudi odloki, ki dokaj **celovito urejajo GJS urejanje in čiščenje javnih površin** (npr. odlok občine Bled)[29], nekateri pa so v odloku povezali izvajanje te GJS z GJS urejanja in čiščenja cest; nekateri odloki pa so skoraj "nezadostni", vsebujejo le nekaj členov in nimajo podrobnejše ureditve (npr. Mozirje[30], Kamnik[31]);
- večina odlokov je stara povprečno deset let, nekateri segajo še pred leto 2000, nekateri novi pa so bili sprejeti po letu 2015 (npr. Novo mesto[32]), mogoče najnovejši Odlok o spremembi in dopolnitvi GJS Sežana iz leta 2020[33], Žalec iz 2021[34];

Glede načina izvajanja GJS:

- ugotovimo lahko, da 13 občin izvaja GJS z režijskimi obrati, 12 občin izvaja preko koncesionarjev in 28 občin preko (svojih) javnih podjetij ali zavodov (med občinami, kjer je navedeno javno podjetje, lahko katero opravlja GJS tudi na podlagi koncesije za manjšo občino, lahko bi bila tudi soustanovitelj zavoda), za **10 občin ni bilo možno ugotoviti konkretnega načina izvajanja**.

Glede programov izvajanja GJS:

- praviloma **ni najti objavljenih programov** izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin (kot gradivo za odločanje smo našli program za občino Pivka in Mestno občino Novo mesto), je pa obveznost takega programa lahko (pogosto tudi je) določena z odlokom (npr. Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Občini Bled);
- odlok za Novo mesto pa določa zelo podrobno vsebino letnega načrta izvajanja GJS (9. člen).

---

[29] Odlok o občinskih javnih službah Občine Bled (Uradni list RS št. 49/10), Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Občini Bled
Uradno glasilo slovenskih občin, št. 18/2014, http://www.lex-localis.info/UradnoGlasiloObcin/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=28894210-3d8b-46cf-8054-08f6b19aef6c.

[30] Odlok o določitvi gospodarskih javnih služb v Občini Mozirje (Uradni list RS št. 64/07).

[31] Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Kamnik (Uradni list RS št. 91/07).

[32] Odlok o javnih površinah Mestne občine Novo mesto (Dolenjski uradni list 9-2018) https://www.novomesto.si/dogajanje/novice/2018042516205365.

[33] Odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah v Občini Sežana (Uradni list RS št. 147/20) https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2592/odlok-o-lokalnih-gospodarskih-javnih-sluzbah-v-obcini-sezana.

[34] Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Občini Žalec (Uradni list RS št. 3/21).

Glede infrastrukture za izvajanje GJS in evidence:

- nekateri odloki o izvajanju GJS določajo tudi infrastrukturo s tem poimenovanjem (npr. odlok Lenart[35], Loška Dolina[36], Luče[37]), nekateri pa govorijo v drugačni terminologiji (npr. odlok občine Brezovica[38] govori o javnih objektih, odlok občine Bled govori o utrjenih javnih površinah in zelenih površinah ali samo javne površine – odlok Hodoš[39];
- o katastrih te infrastrukture govorijo nekateri odloki (npr. Odlok o občinskih javnih cestah ter urejanje in čiščenje javnih površin na območju Občine Brezovica, Odlok o urejanju in čiščenju javnih zelenih površin na območju Mestne občine Kranj[40], Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v občini Kranjska Gora[41]);
- opredelitve javnih površin so zelo različne, od zelo ozkih (npr. odlok občine Koper[42]): "nekategorizirane občinske javne poti, ki jih ne opredeljuje Odlok o kategorizaciji občinskih cest, javna parkirišča, rezervirani in posebni parkirni prostor ter druge javne površine, ki predstavljajo javno dobro in so v upravljanju Mestne občine Koper" do širšega poimenskega navajanja z dodatkom tudi "vse druge zelene površine, ki so s prostorskimi akti ali drugimi dokumenti pristojnega državnega organa oziroma organa mestne občine opredeljene kot javne zelene površin" (odlok Mestne občine Celje[43]);
- popis "javnega zelenja" predpisuje v okviru popisa javnih površin občina Dravograd[44];
- občina Mirna[45] določa "objekte in naprave" za izvajanje GJS, med njimi so javni parki, nasadi, zelenice, zelene površine in otroška igrišča, javna parkirišča;
- odlok občine Murska Sobota[46] pa določa samo "Izvajalec javne službe mora voditi evidence v skladu s predpisi, ki veljajo za področje izvajanja javne službe".

[35] Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Lenart (Uradni list RS št. 6/95).
[36] Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Loška dolina (Uradni list RS št.38/96).
[37] Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Luče in o izvajanju gospodarskih javnih služb (Uradni list RS št. 53/2005, 1/2009).
[38] Odlok o občinskih javnih cestah ter urejanje in čiščenje javnih površin na območju Občine Brezovica (Ur. list RS št. 63/2012).
[39] Odlok o urejanju javnih in drugih površin v Občini Hodoš https://www.hodos.si/DownloadFile?id=236221.
[40] Odlok o urejanju in čiščenju javnih zelenih površin na območju Mestne občine Kranj (Uradni list RS št. 6/17) – 15. člen.
[41] Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v občini Kranjska Gora (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 28/2012 (21.09.2012) https://www.e-obcina.si/vsebina/uradno-glasilo-slovenskih-obcin-st-282012 (str. 830).
[42] Odlok o občinskih javnih cestah in javnih površinah (Uradni list RS št. 8/14).
[43] Odlok o urejanju, vzdrževanju in varstvu javnih zelenih površin in drugih zelenih površin ter javnih površin v Mestni občini Celje (Uradni list RS št.38/01, 75/12, 58/19, 77/19), neuradno prečiščeno besedilo - 2. člen https://moc.celje.si/images/Datoteke/NPB_MOC/NPB_KZ/Urejanja_vzdrzevanje_varstvo_javnih_zelenih_drugih_povrsin_MOC/Odlok-o-urejanju-vzdrevanju-in-varstvu-javnih-zelenih-povrin-drugih-zelenih-povrin-ter-javnih-povrin-v-MOC---NPB.pdf.
[44] Odlok o urejanju in varstvu okolja v občini Dravograd (Medobčinski uradni vestnik 24/96), https://www.dravograd.si/DownloadFile?id=130821 – 17. člen.
[45] Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Mirna Peč Uradni list RS št. 21/02).
[46] Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Murska Sobota (Uradni list RS št. 93/15).

2.3.6 Skupne ugotovitve iz združevanja podatkov

Za 5 občin (Mestno občino Novo mesto, Žirovnica, Mestno občino Ptuj, Tolmin in Mestno občino Nova Gorica) smo dobili podatke iz anket izvajalcev GJS in občin ter pregleda odlokov, ki urejajo GJS teh občin. V vseh primerih je izvajalec GJS v anketi natančneje opredelil in definiral površine, na katerih izvaja dela in tudi sam vodi evidenco teh, ki je večinoma digitalna (vpogled imata občina in izvajalec). Ne glede na obliko izvajanja GJS je sodelovanje med izvajalcem in občino v večini primerov dolgotrajno. Kaže se nizka strokovna usposobljenost kadrov. Podrobnejša predstavitev ugotovitev iz združevanja podatkov za posamezno od navedenih občin je v prilogi.

2.3.7 Varovanje pravic uporabnikov javnih površin

Varovanje pravic uporabnikov predvideva ZGJS. Rakar opozarja, da **se javni interes pri opravljanju komunalnih dejavnosti** v skladu z njihovo naravo in posebnostmi zagotavlja s tem, da se določijo pogoji in način opravljanja komunalnih dejavnosti in **da se zagotovi soodločanje uporabnikov, ustanoviteljev ter organov lokalnih skupnosti** (Rakar, 2011).

Na podlagi pregledanih odlokov ugotavljamo, da v večini občin **ni zagotovljeno ustrezno varstvo v skladu s 14. členom ZGJS** (ni ustanovljenega delovnega telesa), oziroma je vključeno v druga telesa, kot so nadzorni svet, odbor za gospodarske dejavnosti, obveščanje in vključevanje prebivalcev skozi druge kanale (programi, poročila, obvestila). Nekaj občin (Gornja Radgona, Kamnik, Izola, Log- Dragomer, Krško, Ptuj, Žirovnica, Črnomelj, Sežana) ima za varstvo uporabnikov javnih dobrin oblikovan svet uporabnikov občine. Odlok o GJS Sežana pa ureja celo naloge tega telesa in kako je treba predloge sveta obravnavati (župan in občinski svet obravnavata predloge in data povratno informacijo)[47].

Po podatkih, pridobljenih z anketo občinam[48], varovanje pravice uporabnikov v skladu s 14. členom ZGJS v večini ni zagotovljeno. Slaba petina vprašanih občin ima varstvo uporabnikov javnih dobrin urejeno z ustanovljenim Svetom uporabnikov javnih dobrin (npr. Gornja Radgona, Kamnik, Izola, Log- Dragomer, Krško, Ptuj, Žirovnica, Črnomelj, Sežana). 15 od skupaj 52 v anketi sodelujočih občin ima varovanje pravice uporabnikov vključeno v druga telesa, kot so nadzorni svet, odbor za gospodarske dejavnosti, obveščanje in vključevanje prebivalcev skozi druge kanale (programi, poročila, obvestila).

[47] Odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah v Občini Sežana (Uradni list RS št. 147/20) - 19. člen.
[48] https://ipop.si/2021/08/06/kaj-pa-urejanje-in-ciscenje-javnih-povrsin/

2.4 Povzetek stanja

Dejavnost GJS je danes v primerjavi s časom pred letom 1992 slabše urejena, na državni ravni je manj opredeljena in zaradi številčnosti občin so pogoji za urejanje javnih površin slabše obvladljivi. Pregled nad stanjem in izvajanjem GJS na državni ravni ne obstaja, evidence niso javne in država je omejena pri izvajanju nadzorne funkcije.

Danes to GJS ureja 149. člen ZVO-1 (2004), ki pa za razliko od prvotnega ZVO (1992) ne obravnava več zelenih površin, temveč govori le še o "urejanju in čiščenju javnih površin". To je velik problem, ker so zelene površine zato strokovno zapostavljene in to prav v času, ko se od njihovega urejanja pričakuje številne javno koristne učinke (varstvo okolja, ohranjanje narave, javno zdravje, mikroklima, upravljanje padavinske vode). Zagotavljanje dobrega upravljanja javnih površin, vključno z zelenimi pa ne pomeni samo urejanje in čiščenje, temveč zahteva spremljanje stanja, zagotavljanje prostora in novih površin, sodelovanje pri celovitem razvojnem, prostorskem in investicijskem načrtovanju, sodelovanje z lastniki in prebivalci sosesk in tudi investicijsko vzdrževanje. Standarde in merila za izvajanje te GJS bi morala določiti vlada, vendar je ostala ta GJS v ustrezni uredbi vse doslej spregledana. Eden temeljnih problemov področja izhaja iz nejasne opredelitve javnih površin. V zvezi s tem pojmom je veliko prekrivajočih se in ne dovolj jasnih opredelitev. Po drugi strani se navkljub temu, da ZVO-1 določa, da so "objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb, infrastruktura lokalnega pomena", javne površine zaradi svoje kolektivne narave (in odsotnosti končnega uporabnika-plačnika te javne dobrine) ne dojemajo kot infrastruktura za izvajanje te GJS. To stališče pa implicitno podpira tudi Računsko sodišče. Javne površine so lahko razglašene tudi za grajeno javno dobro, vendar ni mehanizmov, ki bi občine k temu spodbujale. Področje GJS urejanje in čiščenje javnih površin nima tudi nobenih nacionalnih programskih dokumentov (predvidoma bo poglavje o gospodarskih javnih službah varstva okolja dodano v Nacionalni program varstva okolja), niti operativnih programov.

V nasprotju s pomanjkljivo sistemsko ureditvijo morajo občine v praksi GJS izvajati. Pri izvajanju se sicer soočajo s številnimi težavami, ki izhajajo iz navedenih pomanjkljivosti, vendar pa v določeni meri za področje svoje občine to nadomeščajo z bolj ali manj konsistentno ureditvijo oziroma s stalnim prilagajanjem na potrebe. Pretežno občine in izvajalci razumejo javne površine kot javno infrastrukturo in v občinskih odlokih najdemo tudi zgledne ureditve tako popisa te infrastrukture in njenega katastra, kakor tudi popisa nalog za izvajanje te GJS in obdobnih programov dela. Za izvajanje GJS ter varstvo in urejanje javnih površin je nujen dober prostorski načrt. Država se pri urejanju sistemskih pomanjkljivosti lahko tako osloni na dobre ureditve in prakse nekaterih občin.[49]

[49] Excel preglednica odlokov pregledanih občin je posredovana MOP kot spremno gradivo k tem strokovnim podlagam.

2.5 Priporočila

Na podlagi v tem poglavju analiziranega stanja ureditve in izvajanja podajamo naslednje predloge, ki bodo za posamezna področja dopolnjena ali specificirana v naslednjih poglavjih:

- ➔ poenotiti je potrebno pojme, ki se nanašajo ali so povezani z javnimi površinami (zelenimi in drugimi) kot javno dobrino, pri čemer je potrebno **zelenim površinam dati izpostavljen pomen** zaradi njihovih ekosistemskih funkcij - urediti predvsem v ZUreP, GZ ter njunih podzakonskih aktih (podrobneje v naslednjem poglavju);
- ➔ pojem "urejanje in čiščenje javnih površin" pomensko razširiti tudi na spremljanje stanja, zagotavljanje prostora in novih površin, sodelovanje pri prostorskem načrtovanju, sodelovanje z lastniki in prebivalci sosesk in tudi investicijsko vzdrževanje – urediti v ZVO-1 in pripadajoči Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, oz. v ZVO-2 oz. novem Zakonu o izvajanju obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja;
- ➔ poleg vključitve gospodarskih javnih služb varstva okolja v Nacionalni program varstva okolja, je za naslovitev boljšega izvajanja GJS urejanja in čiščenja javnih površin potrebno za to GJS **sprejeti tudi operativni program** – njegovo obveznost je potrebno določiti v ZV-1 oz. ZVO-2 oziroma v Zakonu o izvajanju obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja;
- ➔ na spletni strani MOP bi bilo koristno vzpostaviti pod področjem Okolje **spletno podstran** – Javne službe varstva okolja;
- ➔ področje javnega interesa zagotavljanja, varovanja in urejanja javnih površin mora dobiti **svojega nosilca – mnenjedajalca** pri načrtovanju in posegih v prostor;
- ➔ **določiti je potrebno minimalne standarde** za izvajanje te GJS, ki vključujejo tudi neke standarde strokovne usposobljenosti za izvajanje določenih nalog (hkrati določiti tudi obveznost občin, da za to namenijo neke stalne minimalne zneske – zakonska podlaga, ki nalaga določitev standardov že obstaja, treba jih je določiti v podzakonskem aktu, trenutno Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja;
- ➔ evidence javnih površin za izvajanje GJS morajo biti naloga občin, ne izvajalcev (podrobneje v naslednjem poglavju);
- ➔ treba je spodbuditi **večdeležniško komunikacijo** pri izvajanju GJS in spodbuditi vzpostavitev in delovanje teles varstva uporabnikov iz 14. člena ZGJS – to je lahko naloga operativnega programa.

03 Opredelitev javnih površin na katerih se izvaja GJS

3.1 Uvod 32
3.2 Opredelitve javnih površin . 33
3.2.1 Pojmi opredeljeni s predpisi . 33
3.2.2 Strokovno opredeljeni pojmi . 35
3.2.3 Opredelitve splošne rabe . . 37
3.2.4 Javne površine v prostorskih aktih občine 38
3.2.5 Praksa občin pri določanju javnih površin 40
3.2.6 Ugotovitve . . . 42
3.3 Javne površine z ozirom na lastništvo 43
3.3.1 Problematika javnih površin na zasebni lasti 43
3.3.2 Uveljavljanje varstvenih režimov na zelenih sistemih zemljišč v zasebni lasti . . 44
3.3.3 Inšpekcijski nadzor nad upoštevanjem občinskih izvedbenih prostorskih aktov – OPN 47
3.3.4 Ugotovitve . . . 48
3.4 Javne površine kot del gospodarske infrastrukture 49
3.4.1 Obstoječe pravne podlage . . 49
3.4.2 Ugotovitve . . . 50
3.5 Povzetek ugotovitev in priporočila . 52
3.5.1 Povzetek ugotovitev . . 52
3.5.2 Mnenje o možnih rešitvah . . 54
3.5.3 Identifikacija vsebin za zakonsko urejanje 56
3.5.4 Druga priporočila . . . 57

3.1 Uvod

Opredelitev javnih površin v kontekstu izvajanja GJS ni enostavna naloga. Na tem področju se srečujemo z različnimi opredelitvami, zakonsko določenimi ali strokovnimi, vse so preko vidika upravljanja zelo povezane s problematiko lastništva teh površin in varovalnimi režimi. To pa se je nakopičilo še na "zastarano" problematiko tranzicije od družbene do zasebne lastnine na prehodu v novo državo, (ne)urejanje tega in ozaveščanje odgovornosti občin kot lastnikov, ki s svojim lastništvom uresničujejo tudi različne javne interese. Na teh ne dovolj nedvoumno opredeljenih in pravno urejenih "javnih površinah" se dejansko izvaja splošna raba, ki večinoma temelji na ustaljeni rabi prebivalcev v stilu "tukaj smo od nekdaj hodili" in ji sledijo ter deloma usmerjajo občinski prostorski načrti. Nekatere od teh površin občina razglasi za grajeno javno dobro. "Javne površine" so tako same po sebi zelo fluiden pojem.

Najprej se je potrebno nekoliko odmakniti od samega opredeljevanja javnih površin ter razumeti, kakšen je namen in pomen izvajanja GJS na javnih površinah in zakaj mora to biti javna služba. Iz tega namena in v njegovem kontekstu potem lažje oblikujemo smiselne zaključke in rešitve.

Upravljanje javnih površin, ko govorimo o njihovem urejanju, čiščenju in vzdrževanju terja jasno določene površine, s parcelnimi številkami, jasnimi pravnimi statusi (npr. grajeno javno dobro, kulturna ali naravna dediščina), lastništvom ter urejenimi razmerji z lastniki. Le tako lahko upravljavec, ki v javnem interesu upravlja javne površine, za te tudi odgovorno in strokovno poskrbi. V ozadju potrebe po jasni opredelitvi je nenazadnje tudi morebitna odškodninska odgovornost do uporabnikov javnih površin zaradi neurejenosti (neočiščenosti, nevzdrževanosti) javne površine. Izhodiščna točka za razmišljanje o navedenem je obveznost občin, da zagotavljajo zadostne javne površine.

V tem poglavju zato najprej predstavimo različne opredelitve javnih površin in povezanih pojmov in jih v nadaljevanju skušamo povezati z upravljanjem s ciljem, da se za namen upravljanja postavi ustrezna opredelitev javnih površin. Razmislek upošteva možno zasebno in javno lastnino javnih površin ter zelene in druge (grajene) javne površine, ograjuje pa se od stare problematike morebitno neurejenih lastništev, vpisov v zemljiško knjigo, premalo aktivne politike občin za pridobivanje zemljišč v svojo last (npr. v stečajnih postopkih in postopkih odmere pripadajočih zemljišč). Ne ukvarjamo se z upravljanjem javnih površin, ki so ceste in pokopališča.

Hkrati je namen razmislekov in predlogov, da se javne površine, na katerih se bo izvajala GJS opredelijo tako, da se z uvajanjem te ureditve GJS, površine, ki jih upravljajo občine, ne bi skrčile (na račun neurejenih razmerij z zasebnimi lastniki), saj bi se s tem ogrozilo dobrine, ki so v skupnem in zato javnem interesu.

3.2 Opredelitve javnih površin

3.2.1 Pojmi opredeljeni s predpisi

Javna površina je **grajena in zelena površina, namenjena splošni rabi**, *kot so javna cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina* (9. točka 3. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2)). Na podlagi te opredelitve je potrebno pogledati, kaj je grajena in kaj zelena površina – veljavni predpisi določajo naslednje opredelitve:

- "grajene površine" ne opredeljuje niti ZUreP-2 niti Gradbeni zakon (GZ)[50];
- "**zelene površine** naselja" *so vse površine, ki izkazujejo določeno mero naravnosti, in to ne glede na lastnino, funkcijo in lego v prostoru* (12. točka prvega odstavka 5. člena Uredbe o prostorskem redu Slovenije)[51];
- "**zeleni sistem**", je *načrtovan sistem varstva in razvoja zelenih površin v poselitvenih območjih ter drugih zelenih in ustvarjenih struktur v prostoru, ki se nanje navezujejo. Namenjen je* ***zagotavljanju kakovostnega življenjskega okolja ljudi ter uresničevanju socialnih, okoljskih, ekoloških, podnebnih, gospodarskih, kulturnih, strukturnih in oblikovnih funkcij****. Zeleni sistem med drugim zajema: parke, otroška in druga odprta športna igrišča, površine za urbano vrtnarjenje, zelene površine, drevorede, drevesa in druge naravne sestavine ob objektih družbene in gospodarske javne infrastrukture ter ob stavbah, obvodni prostor, mestne in primestne gozdove* (48. točka 3. člena).

K temu dodatno pojmovno nejasnost vnašata še dve določili ZUreP-2:

- v okviru opredelitve **komunalne opreme** je navedeno, da med to sodijo tudi "**druge javne površine v javni lasti**" (148. člen);
- med pozidana zemljišča sodi tudi **komunalna zelenica** kot pripadajoče zemljišče drugih gradbenih inženirskih objektov (179. člen).

Vendar pa je uvodni definiciji "javnih površin" v razlagalno podporo določilo 29. člena ZureP-2, ki govori o **zagotavljanju zadostnih javnih površin v mestih** – pri načrtovanju se upoštevajo tudi *zeleni sistemi oziroma* ***povezljivost zelenih in grajenih odprtih površin*** *v naselju in zunaj naselij, vključno s pešpotmi in kolesarskimi potmi;* (osma alineja drugega odstavka).

Definicija odprte javne površine zakonsko ni opredeljena, so pa na enem mestu omenjene v Uredbi o prostorskem redu Slovenije (32. člen) v okviru priporočil za načrtovanje območij stanovanj, kjer se zahteva ustrezna razmestitev, količina in opremljenost zelenih in drugih javnih odprtih prostorov:

[50] Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20 in 15/21 – ZDUOP.
[51] Uradni list RS, št. 122/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2.

*(2) Območja stanovanj je treba načrtovati tako, da je **zagotovljena dobra dostopnost** do centra naselja, zaposlitvenih središč in zelenih površin.*
*3) Ob upoštevanju velikosti območja ter predvidenega števila in starostne strukture prebivalstva je treba znotraj območij stanovanj zagotoviti ustrezno razmestitev, količino in opremljenost javnih, odprtih, bivalnih, igralnih in rekreacijskih površin (**zelenih površin in drugih javnih odprtih prostorov**).*
*(6.) Pri načrtovanju stavb za bivanje starejših in funkcionalno oviranih je treba zagotavljati graditev tudi v območjih, ki so namenjena splošnim stanovanjskim, čistim stanovanjskim in mešanim površinam ter **upoštevati posebne potrebe prebivalcev po zelenih in drugih odprtih površinah** ter po druženju z drugimi socialnimi skupinami prebivalcev.*

Pri razumevanju opredelitev si pomagamo še z veljavno **Strategijo prostorskega razvoja**, ki je sicer programsko strateški dokument, vendar ga je vlada sprejela v obliki predpisa - Odlok o strategiji prostorskega razvoja.[52] Že več let je sicer v pripravi nova prostorska strategija, vendar še ni bila sprejeta. Veljavna strategija v okviru poglavja 2.1. Racionalna raba zemljišč in objektov v naseljih ne ponuja definicij, vendar pojme skozi usmeritve vseeno pojasnjuje:

1.2.4 Javne površine v naselju
(1) Pri načrtovanju in razvoju naselij se prednostno upoštevajo prometne površine, trgi, ploščadi, površine za evakuacijo prebivalstva, sprehajališča, tržnice, parki, vodni in obvodni prostor, gozdovi, različni biotopi in naravne vrednote.

1.2.4.1 Zelene površine
*(1) Pri načrtovanju in urejanju celotnega naselja ali njegovega posameznega dela se zagotavlja zadostne zelene površine glede na obsežnost območja in število prebivalcev. Oblikuje se zeleni sistem naselja, v katerega se vključi zelene površine naselja, vodni in obvodni prostor ter kmetijske in gozdne površine**.** **Za posamezne dele zelenega sistema se opredeli njihovo oblikovno, ekološko in socialno funkcijo.***

Še veljavni Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij[53] operira še s številnimi drugimi pojmi (pravilnik je treba uporabljati upoštevajoč veljavni ZURžreP-2), kot so:

- v okviru prostorskih izvedbenih pogojev regulacijska linija **ločuje obstoječe in predvidene odprte ali grajene javne površine od površin v privatni lasti** (19. člen),
- **v urbanističnem načrtu se opredeli javne in zelene površine ter druge oblike javnega dobra** (40. člen).

Nadalje pravilnik v Prilogi 1 (Vrste območij osnovne in podrobnejše namenske rabe prostora) v 5. poglavju določa **Območja zelenih površin**, *ki so namenjena preživljanju prostega časa, predvsem rekreaciji in športu na prostem in izboljšavi kakovosti bivanja; 5.1 površine za oddih, rekreacijo in šport, ki so namenjene oddihu, rekreaciji in športom na prostem; 5.2 parki kot urejena območja odprtega prostora v naselju;*

[52] Uradni list RS št. 76/04
[53] Uradni list RS št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2)

5.3 površine za vrtičkarstvo, ki so namenjene prostočasni kmetijski dejavnosti; 5.4 druge urejene zelene površine, kot zeleni pasovi z zaščitno oziroma drugo funkcijo; 5.5 pokopališča, ki so namenjena površinam za pokop in spominu na umrle.

3.2.2 Strokovno opredeljeni pojmi

Na podlagi ZUreP-2, ki predvideva sprejem novega Državnega prostorskega reda, nastajajo priročniki kot priporočila za prostorsko načrtovanje, pripravo in izvajanje ukrepov zemljiške politike in izvajanje drugih nalog urejanja prostora, vključno s primeri dobre prakse, ki so sestavni del prostorskega reda. Za namen te naloge sta relevantna Zeleni sistemi v mestih in naseljih[54] in še nesprejeti priročnik Javne grajene odprte površine. Ta dva za namen priročnikov uporabljata naslednje izraze:

Priročnik zeleni sistemi pretežno operira z izrazom zelena površina, ki jo opredeljuje kot *odprti prostor mesta ali naselja, ki mu značaj določajo vegetacija in druge naravne prvine. To so vse površine, ki izkazujejo določeno mero naravnosti, ne glede na lastništvo, funkcijo in lego v prostoru. S svojimi značilnostmi pomembno prispevajo h kakovosti bivalnega in naravnega okolja, podobi in strukturi mesta ali naselja ter zadovoljujejo vsakdanje in druge potrebe prebivalcev po oddihu in rekreaciji.* ***Pri prostorskem načrtovanju pogosto uporabljamo termin "zelene površine in javni odprti prostori", saj je težko potegniti jasno mejo, kdaj določeni odprti prostor opredeliti kot zeleno površino in kdaj ne*** (str. 15).

Priročnik javne grajene odprte površine[55] operira z več definicijami:

- grajena površina – površina, ki ni v naravnem stanju, ker je utrjena, tlakovana, pozidana ipd.;
- javna površina – javno dostopna površina, ki je namenjena splošni rabi, po značaju lahko grajena ali zelena, po lastništvu lahko v javni ali zasebni lasti;
- odprta grajena površina – utrjena ali tlakovana nezazidana površina, ki ni v naravnem stanju;
- odprta površina – nezazidana površina;
- odprt prostor – nezazidan prostor;
- splošna in posebna raba javnih površin - splošna raba javnih površin je raba, ki je namenjena prostemu gibanju oseb, predvsem za namene prehoda in dostopa do drugih javnih površin, zelenega sistema, bivališč, poslovnih objektov ter gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture, ter rekreaciji, igri in drugim prostočasnim aktivnostim na prostem; splošna raba javnih površin v javni lasti se izvaja skladno z namenom ter pod pogoji in omejitvami, kot jih določa zakon oziroma predpis, izdan na njegovi podlagi; občina lahko z odlokom predpiše pogoje za posebno rabo javnih površin;
- zelena površina –površina, ki ji značaj določajo vegetacija in druge naravne prvine.

[54] https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-red/zeleni-sistem.pdf.
[55] Povzetek narejen na podlagi pripravljenega končnega osnutka.

Poglavje 2.1. tega priročnika shematsko prikazuje tudi odprte površine naselja glede na lastništvo (javna, zasebna last), glede na režim dostopnosti (dostopne, nedostopne), **glede na značaj (javne odprte grajene površine naselja in javne zelene površine naselja**), javne odprte površine naselja glede na tlorisno pojavnost (linijske in ploskovne).

S problematiko opredelitve javnih površin se dotika tudi prispevek Informacijska podpora gospodarjenju z javnimi površinami v urbanem okolju (Černe in drugi, 2010), ki delijo javne površine glede na njihov namen, tipologijo in z njima povezan način vzdrževanja v tri velike skupine, ki so prostorsko in funkcionalno tesno povezane: javne ceste, javne zelene površine, ostale javne površine. K javnim zelenim površinam prištevajo javne parke, otroška igrišča, pokopališča, parkovno urejene vodne brežine, površine ob poslovnih in industrijskih conah, javnih zavodih in ustanovah (na primer šolah, športnih objektih, upravnih stavbah in podobno), ki so pretežno pokrite z vegetacijo, ter površine v stanovanjskih soseskah. Zelene površine v urbanih naseljih imajo ekološko, sociološko in estetsko funkcijo. Bistvena sestavina javnih zelenih površin je vegetacija. Poleg tega so na njih poti za pešce in druge utrjene površine, namenjene prometu nemotoriziranih vozil ali športnim dejavnostim, in urbana oprema (otroška igrala, koši za smeti, klopi in mize, stojala za kolesa in podobno). Ostale javne površne so predvsem parkirišča in tržnice, poleg njih pa lahko sem štejemo tudi trge, prireditvene prostore in podobno. Pomenljiva pa je tudi celovita opredelitev poslovnih procesov povezanih z gospodarjenjem z javnimi površinami (ob upoštevanju standarda ISO 9001:2000), ki so po mnenju avtorjev naslednje:

- ureditev lastništva zemljišč, na katerih se nahajajo javne površine;
- vključitev varstva in pogojev za posege in rabo javnih površin v občinske prostorske akte;
- izdaja projektnih pogojev za projektiranje in izdajo soglasij na projektne rešitve v povezavi z varstvom javnih zelenih površin;
- izdaja dovoljenj za posege na javne površine, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje, in dovoljenj za posebno rabo javnih površin;
- nadzor nad izvajanjem posegov in rabo javnih površin;
- izdelava načrta vzdrževanja javnih površin za občinski proračun;
- izdelava izvedbenega načrta vzdrževanja javnih površin in uskladitev z drugimi gospodarskimi javnimi službami;
- nadzor nad izvedbo vzdrževalnih del in njihovo plačevanje;
- vzdrževanje evidence javnih površin.

Ugotavljamo, da po desetletju veljavni predpisi še niso naslovili vseh opredeljenih nalog in bi zato bile primerno izhodišče za pripravo operativnega programa izvajanja GJS.

3.2.3 Opredelitve splošne rabe

Bistveni del zakonske opredelitve "javnih površin" po ZUreP-2 **je raba** – gre za površine, namenjene **splošni rabi**. To opredeljuje ZUreP-2 v 244. členu: ***splošna raba*** *javnih površin je raba, ki je namenjena* ***prostemu gibanju oseb, predvsem za namene prehoda in dostopa*** *do drugih javnih površin, zelenega sistema, bivališč, poslovnih objektov ter gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture,* ***ter rekreaciji, igri in drugim prostočasnim aktivnostim na prostem****.* Opredelitev glede rabe je tako jasna.

Nejasna ostaja opredelitev površin (grajenih in zelenih), kar se dodatno pokaže preko opredeljevanja splošne rabe, kot jo definira GZ v okviru opredelitve "**javne rabe objekta** ali dela objekta, ki je *raba, ki je pod enakimi pogoji namenjena vsem: nestanovanjska stavba, kot je gostinska stavba (skupina 121 po CC-SI), poslovna in upravna stavba (skupina 122 po CC-SI), trgovska stavba in stavba za storitvene dejavnosti (skupina 123 po CC-SI), stavba za promet in stavba za izvajanje komunikacij (skupina 124 po CC-SI), stavba splošnega družbenega pomena (skupina 126 CC-SI), obredna stavba (razred 1272 po CC-SI) in druga nestanovanjska stavba, če je namenjena javni rabi,* ***in javna površina kot je javna cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina****;*" (26. točka 3. člena).

Nekaj, **kar je namenjeno splošni rabi, dostopno vsem, je javno dobro** in je *stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih* ***lahko uporablja vsakdo*** *(splošna raba), zakon pa določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo*." (19. člen Stvarnopravnega zakonika). Ločimo naravno javno dobro, ki ga določa Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), in **grajeno javno dobro**, ki ga določa ZUreP-2 in *so zemljišča, objekti in deli objektov, namenjeni* ***takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe določa zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona****. Grajeno javno dobro je državnega in lokalnega pomena* (7. točka 3. člena). Glede na to definicijo se postavlja vprašanje, kateri je tisti element ZUreP-a, ki usmerja katera je ta "namenjenost takšne splošne rabe", ki je taka, da se država ali občina odloči za razglasitev za grajeno javno dobro. To je očitno prepuščeno lokalnim okoljem glede na stanje in potrebe v prostoru.

Grajeno javno dobro pa ni javna površina sama po sebi – površina opredeljena s splošno rabo – temveč je le površina opredeljena s tako rabo in razglašena za grajeno javno dobro po 245. členu ZUreP-2. Taka površina je lahko v javni ali zasebni lasti in če je v zasebni lasti, je v zakonu točno določen režim ureditve medsebojnih razmerij, ki se nanaša tudi na upravljanje teh površin. Gre za **pogodbo z lastnikom, v kateri se opredeli**:

- prenos oz. pridobitev ustrezne pravice občine na zemljišču, ki omogoča takšno splošno rabo, ki ustreza namenu pridobitve statusa;
- opredeli splošno rabo grajenega javnega dobra;
- pogoje in omejitve, ki jih iz tega naslova trpi lastnik;
- odškodnino zaradi omejitve lastninske pravice;
- vprašanje odgovornosti za škodo, nastalo pri splošni rabi grajenega javnega dobra;
- pogoji vzdrževanja primernega stanja (saj mora lastnik ali upravljavec grajeno javno dobro vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo (246. člen)).

V zvezi s splošno rabo ali splošno dostopnostjo pri rabi površin pa med površinami, navedenimi predvsem v okviru zelenih sistemov **niso vse prosto javno dostopne** – npr. nekatere zelene in odprte površine ob vrtcih, šolah, zdravstvenih domovih, športnih in kulturnih objektih.

3.2.4 Javne površine v prostorskih aktih občine

Za določanje javnih površin najbolj relevanten in zavezujoč pravni prostorski akt je **občinski prostorski načrt (OPN)**. Zakon o urejanju prostora določa, da je treba pri načrtovanju razvoja poselitve v ureditvenih območjih naselij in njihovih delih **zagotavljati zadosten obseg javnih površin** (29. člen). Pravilnik o izdelavi občinskega prostorskega načrta[56] javnih površin ne opredeli kot samostojne ali podrobne namenske rabe, ampak določa:

- da se v strateškem delu prostorskega načrta določi "zasnova gospodarske javne infrastrukture in grajenega javnega dobra lokalnega pomena" in
- da se v izvedbenem delu določijo regulacijske linije, ki "določijo **meje javnega prostora** do katerega se lahko načrtujejo in gradijo objekti" in
- da regulacijske linije "**ločujejo obstoječe in predvidene odprte ali grajene javne površine od površin v privatni lasti** ter da "**praviloma sovpadajo z linijo prometnih ali zelenih površin ter z linijo grajenega javnega dobra**".

Na izvedbeni, to je občinski ravni, se pojmovna zmeda torej sreča še z novim pojmom javnega prostora in z ohlapno definicijo pogojev za načrtovanje javnih površin. **V načrtovalski in upravljavski praksi tako manjka nadzorno-usmerjevalni mehanizem, ki bi namnožitev različnih izrazov obvladoval na enoten način in občinam omogočil učinkovito prostorsko načrtovanje in upravljanje, to je varstvo in razvoj, javnih površin v skladu z njihovim namenom in funkcijami.**

Če mora prostorski načrt zagotavljati zadosti javnih površin v naseljih (29. člen), potem se mora to odraziti tudi skozi regulacijo priprave OPN oz. OPPN. Najdemo lahko naslednja določila:

- **namenska raba** prostora je s prostorskimi akti določena raba površin in objektov, ki ob upoštevanju pretežnosti in prepletanja dopustnih dejavnosti določa namen, za katerega se lahko te uporabljajo (15. točka 3. člena ZUreP-2);
- namenska raba prostora se v skladu z usmeritvami iz prostorskih strateških aktov in ob upoštevanju področnih predpisov **določi glede na fizične lastnosti prostora in predvideno rabo**; Območja namenske rabe prostora so območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč. Ministrica ali **minister, pristojen za prostor podrobneje predpiše vrste, nadaljnjo členitev in način prikazovanja namenske rabe prostora**. Območja namenske rabe se določajo in prikazujejo po načelu pretežnosti,

[56] Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (Uradni list RS, št. 99/07)

združljivosti in dopolnjevanja posameznih dejavnosti. Določajo se tako natančno, da je njihove meje mogoče grafično prikazati v zemljiškem katastru (35. člen);

- **podrobnejšo namensko rabo** določa Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij na splošno v 12. členu, specifično pa v:
  - **15. členu,** ki določa podrobnejšo rabo in kot take **ne določa javne rabe oz. javnih površin**; kot podrobnejša raba so določena področja zelenih površin; podrobnejše rabe določa Priloga 1 Pravilnika, ki pa tudi ne omenja javnih površin;
  - in 19. členu, ki govori o regulacijski liniji kot **črti, ki ločuje obstoječe in predvidene odprte ali grajene javne površine od površin v privatni lasti;**
  - 23. člen, ki ga specificira Priloga 2 Pravilnika, pa **govori tudi o grajenem javnem dobru, vendar le v povezavi z javno infrastrukturo**, medtem ko sama priloga 2 niti ne omenja grajenega javnega dobra.

Iz navedenega vidimo, da slednji pravilnik, ki izhaja iz leta 2007 in še ni bil usklajen z ZUreP-2 (moral pa bi biti v 9 mesecih po uveljavitvi ZUreP-2, torej do marca 2019) pri opredeljevanju namenske rabe **ne upošteva pomena in rabe javnih površin** in **dolžnosti občin, da zagotavljajo zadosten obseg javnih površin** (29. člen ZUreP-2), omenja le zelene površine. V novem pravilniku bi bilo zato **treba v okviru podrobnejše rabe določiti tudi javno rabo oz. javne površine, saj je ravno ta splošna raba bistvena značilnost javnih površin**.

V ponazoritev načina opredeljevanja javnih površin na ravni občine primeroma izpostavljamo OPN Mestne občine Ljubljana. **Javne površine so v Odloku o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana** (OPN MOL) pojmovno opredeljene, prostorsko določene in grafično predstavljene, pri čemer pa javne površine **niso z regulacijsko linijo ločene od odprtih površin v privatni lasti**, kot to narekuje Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN. **Javne površine** so prikazane v grafični prilogi OPN MOL 3.2. Prikaz območij enot urejanja prostora in prostorskih izvedbenih pogojev – regulacijski elementi, javne površine in oglaševanje.

OPN MOL pojmovno opredeli **zelene površine** ter določa območja osnovne in podrejene namenske rabe zelenih površin skladno s Pravilnikom in določa tudi podrobne izvedbene pogoje za njihovo urejanje. Hkrati OPN MOL določa tudi pogoje urejanja javnih odprtih in zelenih površin, javnega prostora in odprtih javnih površin, zelenih površin, skupnega javnega prostora in skupnih površin soseske, to je za več vrst odprtega prostora kot jih pojmovno opredeli in jih je možno res enoznačno določiti v prostoru.

V strateškem delu OPN MOL omenja:

- urejanje **javnih odprtih in zelenih površin** v okviru ciljev "Privlačno, urejeno in inovativno mesto" in "Varno in zdravo mesto",
- **javni prostor in odprte javne površine** v kontekstu urejanja četrtnih središč in
- vzpostavitev povezane **mreže javnega odprtega prostora** na celotnem območju občine kot strateški razvojni cilj MOL (4.2.2.).

Strateški del OPN **javne odprte in zelene površine** zaradi ekoloških in socialnih funkcij prepoznava kot pomembne za kakovost bivanja in vsebino opredeli tudi skozi prostorske prikaze na petih slikovnih prilogah:

- Slika 10: Koncept omrežja odprtih javnih prostorov
- Slika 11: Usmeritve za urejanje javnih površin in drugih dobrin javnega pomena
- Slika 12: Koncept zelenih klinov in povezav med njimi
- Slika 13: Parkovno omrežje
- Slika 14: Najpomembnejše povezave in parkovne poteze na celotnem območju občine

V izvedbenem delu OPN MOL (3. člen, 35.) opredeli:

- **javno površino** kot površino, ki je pod enakimi pogoji namenjena in dostopna vsakomur, kar ni nujno potrebno glede na to, da je pojem tudi zakonsko opredeljen;
- **zelene površine** kot površine "*urejene in opremljene (otroška igrišča, parkovna oprema, spominska obeležja in podobno) ter z vegetacijo zasajene netlakovane površine. Namenjene so ureditvi okolice objektov, bivanju na prostem, izboljšujejo kakovost bivanja in prispevajo k urejenosti človekovega okolja*") kar je v več ozirih pomanjkljivo in nekonsistentno saj so za zelene površine bistvene njihove naravne značilnosti in ne njihova urejenost.

Javni prostor v dokumentu ni pojmovno opredeljen.

Glede **javnega prostora** dokument sicer določa pogoje pod katerimi ga je možno dopolniti s kioski, utami (30. člen), zabojniki (30a. člen), urbano opremo in spominskimi obeležji (31. člen). V posameznih EUP-jih pa so določeni pogoji v zvezi z javnim prostorom kot npr.:

- ČR 369 "Zasaditev ob osrednji stopničasti peš ulici in na trgih s cipresami ali z živo mejo, ki zastira fasade in vizualno bistveno omejujejo **skupni javni prostor**, ni dopustna." Omenjene so tudi skupne in javne površine soseske.
- ŠI 528 "Odprte zunanje površine morajo biti enotno oblikovane kot javni prostor."

Poleg tega dokument na več mestih določa izvedbene pogoje za urejanje glede na **skupne površine** soseske, **skupne in javne površine** soseske, zunanje in skupne površine soseske.

3.2.5 Praksa občin pri določanju javnih površin

Glede na predstavljeno, različne čase nastajanja občinskih odlokov o GJS v relaciji na tedaj veljavno prostorsko zakonodajo, so se občine pogosto znašle tako, da so same glede na poznavanje svojega prostora in njegovih elementov bolj ali manj določno definirale, katere površine so javne površine za izvajanje GJS. Tako npr. **Mestna občina Nova gorica** v Odloku o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin na območju Mestne občine Nova Gorica za mesto Nova Gorica in naselja Solkan, Kromberk, Rožna Dolina in Pristava v 12. členu določa javne zelene površine in zasebne zelene površine:

(1) Javne zelene površine so po tem odloku hortikulturno urejene javne površine in površine okoli javnih objektov, predvsem pa:
1. javni parki, nasadi, drevoredi, zelenice, pešpoti na javnih zelenih površinah,
2. zelene površine ob javnih cestah in poteh, vodnih tokovih, športnih igriščih, kopališčih in otroških igriščih,
3. zelene površine ob spomeniških, zgodovinskih ter posameznih turističnih objektih v javni lasti, če je njihovo urejanje v pristojnosti Mestne občine Nova Gorica,
4. zelene površine v stanovanjskih naseljih,
5. varovalni in zaščitni nasadi, posamezna okrasna drevesa ali skupine dreves, ki bistveno vplivajo na podobo krajine na celotnem območju Mestne občine Nova Gorica,
6. zelene in rekreacijske površine določene s posebnimi predpisi Mestne občine Nova Gorica,
7. vse druge zelene površine, ki so s prostorskimi dokumenti ali drugimi akti pristojnega organa opredeljene kot javne zelene površine. Kot javne površine se obravnavajo tudi površine, ki sicer nimajo statusa javnega dobra in se ne glede na lastnino, začasno, do ureditve v skladu s prostorskimi akti, na podlagi ustreznega pravnega akta, uporabljajo za javne namene.
(2) Za javne zelene površine se po tem odloku štejejo tudi javna otroška igrišča, urejena na javnih površinah.
(3) Vsi predmeti, naprave in infrastrukturni objekti, ki so na javnih zelenih površinah in so namenjeni urejanju, vzdrževanju in varstvu ter rabi zelenih površin, so del javnih zelenih površin.
(4) Javne zelene površine so določene v katastru javnih zelenih površin v Mestni občini Nova Gorica, ki mora poleg splošnih podatkov vsebovati tudi kategorizacijo javnih zelenih površin. Kataster javnih zelenih površin mora voditi izvajalec javne gospodarske službe. Koncesionar je dolžan zagotoviti elektronski dostop do katastra in njegovo aplikativno kompatibilnost.
(5) Zasebne zelene površine so zemljišča v območju naselij, ki funkcionalno pripadajo zazidanemu stavbnemu zemljišču, in nezazidana stavbna zemljišča.

Podobno določa tudi odlok za Slovenj Gradec[57], ki določa tudi, kako se zelene površine določajo: *Zemljišča, objekti in naprave na javnih površinah so grajeno javno dobro v lasti Mestne občine Slovenj Gradec.* ***O tem, ali je posamezno zemljišče zelena površina po tem odloku, odloči v dvomljivih primerih občinska uprava z odločbo***.

Odlok **Slovenska Bistrica**[58] deli zelene javne površine po kategorijah (16. člen):
Kot javne zelene površine se štejejo naslednje hortikulturno urejene površine:
1. skupina A: parki, tematski vrtovi, učne poti, nasadi, drevoredi, zelenice, sprehajališča;
2. skupina B: hortikulturno urejene zelene površine ob javnih cestah in poteh, v krožiščih, športnih igriščih, kopališčih in otroških igriščih;
3. skupina C: hortikulturno urejene zelene površine na pokopališčih, ob spomeniških, zgodovinskih in spominskih objektih, če je njihovo urejanje v pristojnosti Občine;
4. skupina D: varstveni ali zaščitni nasadi, posamezna drevesa ali skupina dreves na javnih površinah;

[57] Odlok o urejanju in čiščenju javnih površin na območju Mestne občine Slovenj Gradec (Uradni list RS 32/2006) – 8. člen.
[58] Odlok o javnih površinah Občine Slovenska Bistrica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 36/2021) http://www.lex-localis.info/UradnoGlasiloObcin/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=6e79a7ca-487e-4c8d-a259-bae5c101031e.

5. skupina E: druge zelene hortikulturno urejene površine na trgih, ulicah, hodnikih za pešce, parkiriščih in hortikulturno urejena funkcionalna zemljišča objektov v javni rabi.

Zanimiva pa je tudi ureditev odloka za **občino Celje**[59], ki določa, ki za javne zelene površine po tem odloku šteje:

- *javni parki, otroška igrišča, površine namenjene športu in rekreaciji, drevoredi, zelenice, sprehajališča in cvetoči nasadi,*
- *zelene površine ob javni prometni infrastrukturi,*
- *obrežja vodotokov in drugih vodnih površin,*
- *zelene površine ob spomeniških, zgodovinskih ter posameznih turističnih objektih v javni rabi ali, če je njihovo urejanje v pristojnosti mestne občine,*
- *zelene površine okoli javnih zaklonišč,*
- *omrežje rekreacijske infrastrukture znotraj območij varovalnih gozdov in gozdov s posebnim namenom, dendrološki spomeniki, posamezne skupine dreves in posamezno za naravno okolje pomembno drevje, v soglasju z lastnikom,*
- *stavbna zemljišča v javni lasti, ki še niso zazidana,*
- *zelene površine na pokopališčih,*
- *zelene površine na kopališčih v javni lasti,*
- ***vse druge zelene površine, ki so s prostorskimi akti ali drugimi dokumenti pristojnega državnega organa oziroma organa mestne občine opredeljene kot javne zelene površine**.*

3.2.6 Ugotovitve

Zakon (ZUreP-2) pravi, da **občina mora zagotavljati zadosti javnih površin** (29. člen), **splošna raba pa je ključ, na podlagi katerega se opredeli javna površina**. Vendar javna površina ni določena kot namenska in ne kot podrobna raba prostora, Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta pa tudi drugače ne opredeljuje vsebinskih izvedbenih določil za določanje javnih površin v občinskem prostorskih aktih.

Javna površina po ZUreP-2 je grajena in zelena površina, namenjena splošni rabi. Bistveni del zakonske opredelitve "javnih površin" je tako raba – splošna raba (ki jo opredeljuje ZUreP-2 v 244. členu). Po opredelitvi iz 3. in 244. člena ZUreP-2 pa v nadaljnji normativni obravnavi postane **pojem javnih površin fluiden**, pretaka se preko različnih zakonskih in podzakonskih opredelitvah (zelene površine, zeleni sistemi, javne rabe objekta, komunalne opreme ...) in strokovnih opredelitvah (odprta grajena površina, odprt prostor,...) - preko katerih **se jasnost tega pojma in določil, kako ga prevesti v prostor oziroma uporabiti v praksi načrtovanja in upravljanja**

[59] Odlok o urejanju, vzdrževanju in varstvu javnih zelenih površin in drugih zelenih površin ter javnih površin v Mestni občini Celje (Uradni list RS št.38/01, 75/12, 58/19, 77/19), neuradno prečiščeno besedilo https://moc.celje.si/images/Datoteke/NPB_MOC/NPB_KZ/Urejanja_vzdrzevanje_varstvo_javnih_zelenih_drugih_povrsin_MOC/Odlok-o-urejanju-vzdrevanju-in-varstvu-javnih-zelenih-povrin-drugih-zelenih-povrin-ter-javnih-povrin-v-MOC---NPB.pdf.

prostora, izgubi. Dodatne zadrege v opredeljevanju javnih površin prispevajo še vprašanja lastništva površin in institut razglasitve za grajeno dobro, ki pa je sam po sebi jasen in dodelan.

V praksi pa se (ali so se) občine znašle različno. Nekateri odloki podrobneje urejajo in naštevajo javne površine za izvajanje GJS, kar izhaja iz praktičnih potreb izvajanja te GJS. Občina Celje opredeljuje tudi druge zelene površine, ki so kot take opredeljene s prostorskim aktom ali drugimi akti občine. Občina Slovenj Gradec v primeru dvoma prepušča odločitev o tem ali je neka površina zelena površina po odloku, upravi, da odloči z odločbo.

3.3 Javne površine z ozirom na lastništvo

3.3.1 Problematika javnih površin na zasebni lasti

Javne površine so po naravi stvari lahko v javni ali zasebni lasti. Za njihovo upravljanje in za zagotavljanje njihovih funkcij za naselje in skupnost z načrtovanjem, varstvom in vzdrževanjem, morajo biti lastniška razmerja urejena na način, da omogočajo izvajanje ukrepov s teh področij v javno korist.

Pri upravljanju javnih površin tudi v zvezi **z javno lastnino** (v lasti občine, v lasti pravnih oseb, ki jih ustanovi občina, v lasti države) obstajajo razlike, ki se odražajo v izvajanju GJS. **Gre za različne upravljavce nepremičnin v lasti države ali lokalnih skupnosti**. Na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti[60] je **upravljavec** stvarnega premoženja državni organ, samoupravna lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki ji je država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu s predpisi ali aktom o ustanovitvi dolžna zagotavljati stvarno premoženje kot pogoje za delovanje (6. točka 3. člena). Samo upravljanje tega stvarnega premoženja pa pomeni med drugim tudi "**skrb za funkcionalno urejenost**" (5. točka 3. člena).

Glede javnih površin v javni lasti **ne bi smelo prihajati do kritičnih razlik** pri upravljanju, čiščenju in vzdrževanju. Se pa izkaže, da temu ni nujno tako. Upravljanje lokalne skupnosti z javnimi površinami je vendarle pretežno organizirano v okviru gospodarske javne službe in kot tako bolj koncentrirano, celovito in strokovno, kot je med različne izvajalce razpršeno upravljanje drugih lastnikov javnih površin kot dela javnega stvarnega premoženja. Čeprav tudi občine včasih posamezne vrste javnih površin zaupajo v upravljanje različnim izvajalcem javne službe, pa je ukrepanje na javnih površinah v lasti občine kljub vsemu lažje obvladljivo, učinki dobre prakse se hitreje prenašajo in napake se prej zaznajo in odpravljajo. Eden od razmislekov bi v času rastočih izzivov urejanja javnih površin in urejanja pogojev za izvajanje GJS zato lahko šel tudi v smer združevanja javnih površin v javni lasti v skupni sistem upravljanja. Tako je tudi razprava v fokusni skupini s predstavniki občin (poglavje 2.3.3) pokazala, da imajo lahko nekateri **upravljavci površin v državni lasti drugačne (bistveno nižje) standarde** vzdrževanja in čiščenja teh javnih površin.

[60] Uradni list RS, št. 11/18, 79/18.

Če je občini v interesu, da je kraj čim lepši, potem sama prevzame nekatere naloge za izboljšanje stanja.

V praksi je vsekakor **večji problem upravljanje, vzdrževanje in čiščenje javnih površin v zasebni lasti**. Lahko gre za naslednje situacije:

- **nepremičnine so lahko razglašene za grajeno javno dobro** – v tem primeru že ZUreP-2 določa obvezne sestavine dogovora - pogodbe z lastnikom (tretji in četrti odstavek 245. člena in drugi odstavek 246. člena); v teh primerih dogovor vsebuje pridobitev ustrezne civilnopravne pravice občine na zemljišču za javno rabo, določijo se pogoji in omejitve v zvezi s splošno rabo ter odškodnina zaradi omejitve lastninske pravice, uredi se vprašanje odgovornosti za morebitno škodo nastalo pri splošni rabi in dogovori se način vzdrževanja primernega stanja nepremičnine; namreč zemljišče, objekt ali njegov del, ki ima pridobljen status grajenega javnega dobra, mora njegov lastnik ali upravljavec vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo v skladu z njegovim namenom (246. člen ZUreP-2);
- **nepremičnine niso razglašene za javno dobro**, so pa kot javne površine v splošni rabi in opredeljene v občinskem prostorskem načrtu.

Slednje situacije se v praksi rešujejo kot zatečeno "zgodovinsko stanje" ali tihi dogovor, po katerem občinska GJS izvaja nujno potrebna vzdrževalna dela in čiščenje. Lahko pa **zaradi nedorečenih odnosov obstaja tudi konflikt med zasebnim lastnikom in občino**. Edini možen in pravilen način bi bilo dogovorno urejanje medsebojnih pravic in dolžnosti glede upravljanja, vzdrževanja in čiščenja teh površin. Taki **dogovori bi morali biti smiselno podobni kot dogovori v zvezi z razglasitvijo za javno dobro**. Za rabo, ki jo mora lastnik trpeti pa bi bilo **lahko "nadomestilo" tudi nedenarno** v smislu uslug občine npr. pri vzdrževanju povezanih zelenih površin lastnika. Sklepanje takih dogovorov bi tudi **pomenilo polno izvedbo in udejanjanje občinskega prostorskega načrta, ki se nanaša na zagotavljanje javnih površin** – s tem občina dejansko "zagotovi zadosti javnih površin", kar je eno temeljnih pravil urejanja prostora.

Glede na različne vrste lastništva, upravljanja tega lastništva in opredeljeno rabo imamo različne režime upravljanja "javnih površin"; na javnih površinah, tudi v javni lasti je tako ponekod lahko to GJS, ponekod pa upravljavec nepremičnine v javni lasti sam vzdržuje in čisti (npr. šola, vrtec).

3.3.2 Uveljavljanje varstvenih režimov na zelenih sistemih zemljišč v zasebni lasti

Perečo problematiko predstavlja tudi **navidezna "nemoč" občin, da bi uveljavljale varovalne režime** na zelenih sistemih na zemljiščih, ki so v zasebni lasti, ki se izraža v šibkem uveljavljanju. Jedro tega problema predstavlja varstvo in upravljanje **mestnih dreves**. Ta ne sodijo pod režim Zakona o gozdovih,[61] po katerem je potrebno za posek dreves pridobiti dovoljenje. Občina z odlokom lahko sicer določi tudi obvezno dovoljenje za posek, vendar pa se večina občin ne

[61] Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 24/15, 9/16 – ZGGLRS, 77/16 (17. člen).

poslužuje te možnosti. Tako se dogaja nestrokovno obrezovanje dreves in njihov posek na zasebnih zemljiščih, glede česar se občine počutijo nemočne ukrepati.

Kot je bilo predstavljeno v 1. poglavju, smo v Sloveniji v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja **že imeli vzpostavljene režime**, ki so določali pravila glede varovanja, urejanja in vzdrževanja javnih površin, ki so se nanašali tudi na zelene površine. Tako je npr. **Odlok Ljubljanskih občin določal tudi obveznost pridobitve dovoljenja za posek drevesa**.[62] Glede na takratni režim je sedaj bistvena razlika le v večjem obsegu zasebne lastnine in njenem ustavnem varovanju (33. člen ustave RS).

Vendar pa gre **pri javnih površinah in zelenih sistemih za njihovo zagotavljanje v javno – skupno korist**. Torej se v občinski prostorski načrt **zarišejo na podlagi potreb skupnosti** – družbenih potreb. Kar je v kontekstu ustavnega določila, da se lastnina uživa/uporablja tako, da je **zagotovljena socialna in ekološka funkcija lastnine**.

Torej 33. člen Ustave RS določa, da je **pravica do zasebne lastnine** in dedovanja zagotovljena. 67. člen pa določa, da **zakon določa** način pridobivanja in **uživanja lastnine** tako, da je **zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija**[63]. Socialna funkcija lastnine zagotavlja pokrivanje skupnih družbenih potreb, kar pomeni, da je lastnik, ki mu je sicer lastninska pravica zagotovljena, lahko omejen pri njenem uživanju. **Zakon, ki ureja to področje je ZUreP-2**, ki določa, kaj vse je treba s trajnostnim urejanjem prostora zagotoviti in zaradi zadovoljevanja katerih potreb skupnosti (2. člen ZUreP-2). To se potem zagotavlja preko podzakonskih predpisov, planov in izvedbenih prostorskih načrtov, ki so tudi predpisi.

Omejitve uživanja lastninske pravice morajo biti utemeljena z javnimi koristmi (potrebami širše skupnosti). Ta problem utemeljevanja javne koristi nasproti zasebnim interesom dobro naslavlja 7. člen Uredbe o prostorskem redu Slovenije:

"Država in lokalne skupnosti morajo s prostorskim načrtovanjem:
1. uveljaviti in med seboj uskladiti javne koristi ter omogočiti zasebni interes na področju urejanja prostora tako, da se **ohrani in izboljša kakovost prostora**;
2. zagotoviti **možnost za uveljavljanje potreb sedanje in prihodnjih generacij** glede rabe prostora, kakovosti prostora ter zasebnosti in varnosti z vidika kvalitete bivanja."

S samim zakonom tudi ni mogoče določiti vseh specifičnih vidikov rabe prostora, ki jih mora lastnik trpeti na svojem zemljišču. Mnogi se **izrazijo skozi gradbeno dovoljenje**, kjer pravila gradnje sledijo Gradbenemu zakonu in njegovim podzakonskim predpisom, hkrati pa se gradbeno dovoljenje izda le, če se ugotovi, da je predvidena gradnja skladna s prostorskim načrtom in njegovimi izvedbenimi pogoji. Tako je **lastnik pri rabi (uživanju) zemljišča (lastnine) ob gradnji omejen na številne načine, ki jih določa prostorski načrt** (odmiki od meje, pogoji postavitve ograje, barva fasade), četudi te specifike omejene rabe/uživanja niso izrecno določene v samem

[62] Uradni list SRS 6/1983, dostopen na https://www.ljubljana.si/Static/upload/file/1983-01-278.pdf.
[63] Ekološko funkcijo lastnine kot načelo opredeljuje 16. člen Zakona o varstvu okolja (ZVO-1), ekološko in socialno funkcijo lastnine pa določa 9. člen Zakona o ohranjanju narave (ZON).

zakonu. Zakaj bi bilo drugače z omejitvijo rabe (uživanje) zemljišča (lastnine) po izgraditvi objekta, ki mora prav tako biti skladna s prostorskim načrtom. Režime, ki jih določa prostorski načrt na zemljiščih lahko štejemo kot pravne lastnosti zemljišča, ki jih mora kupec/lastnik vzeti v zakup skupaj s stvarnimi lastnostmi zemljišča.

Tako kot mora biti predvidena gradnja skladna z vsemi pogoji OPN oz. OPPN, kar se preverja v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, tako **mora biti tudi samo uživanje nepremičnine skladno z izvedbenim prostorskim načrtom**. Kot je že ugotovljeno, samo uživanje nepremičnine (lastnine) je lahko omejeno zaradi zagotavljanja ekološke in socialne funkcije lastnine. Tako npr. lastnik ne sme povzročati prekomernih imisij (po Stvarnopravnem zakoniku), ne sme povzročati prekomernega hrupa ponoči, ker bi s tem kršil javni red in mir, za kar bi se mu lahko izrekla globa na podlagi Zakona o varstvu javnega reda in miru ali ustreznega občinskega odloka. Zgled takega odloka v praksi je Odlok o občinskih javnih cestah ter drugih javnih površinah v občini Krško[64] (63. člen, ki govori o urejanju javnih površin v urbanih naseljih):

*(1) **Skupne površine v uporabi lastnikov objektov v urbanih naseljih**, ki jih za potrebe izvajanja tega člena in 59. člena tega odloka predstavlja ureditveno območje občine, z izjemo kmetijskih in gozdnih površin na tem območju, morajo **lastniki objektov urejati in vzdrževati skladno z ureditvijo, ki jo narekujejo prostorski akti, zlasti pa skladno z načrti ureditve zelenih površin.***
*(2) Lastnik, uporabnik ali upravnik **večstanovanjskega objekta, h kateremu pripada zelena površina**, ki je ne vzdržuje izvajalec (skupne površine, vezane na objekte in/oziroma v uporabi lastnikov objektov), je **odgovoren za njeno vzdrževanje v skladu z načrti ureditve zelenih površin in strokovnimi hortikulturnimi pravili.***
(3) Oseba iz drugega odstavka je tudi odgovorna za stanje teh površin, s tem da na teh površinah brez ustreznega upravnega dovoljenja ne sme postavljati začasnih objektov (barak, drvarnic, nadstrešnic), ne sme dopustiti kurjenja, odlaganja ali skladiščenja odpadnega ali drugega materiala ter opravljanja gospodarske dejavnosti.
*(4) **Z globo 200 EUR** se kaznuje posameznik, ki ravna v nasprotju z določbami tega člena.*
(5) Z globo 1000 EUR se kaznuje pravna oseba, samostojni podjetnik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ki ravna v nasprotju z določbami tega člena, njihova odgovorna oseba pa z globo 200 EUR.

***64. člen** pa govori o varovanju drevja v urbanih naseljih:*
*(1) Drevja na urbanih območjih **ni dovoljeno sekati brez dovoljenja pristojnega organa**. Dovoljenje ni potrebno za sekanje sadnega in nizkega okrasnega drevja.*
(2) Dovoljenje se izda na podlagi gozdarskega oziroma hortikulturnega strokovnega mnenja.
(3) Dovoljenje ni potrebno za poseke na javnih površinah, ki jih izvede izvajalec v primerih, ko drevo zaradi preraščenosti, fizičnega propada, naravnih katastrof in drugih razlogov ogroža osebe, infrastrukturo, varnost cestnega prometa ali premoženja. O takih primerih je izvajalec dolžan nemudoma obvestiti pristojni organ.
(4) Za izdajo dovoljenja za posek drevesa ni potrebno mnenje iz drugega odstavka v primerih, ko drevo ali nasad nista posebej zaščitena in ne rasteta na meji funkcionalne površine objekta ter gre istočasno

[64] Uradni list RS št. 72/11.

za primer:
– da s posekom soglašajo lastniki večinskega dela objekta, h kateremu funkcionalna površina pripada ali
– da je posek utemeljen zaradi varovanja zdravja oseb.
(5) Stroški poseka bremenijo:
– na javnih površinah – proračun;
– na funkcionalnih površinah objektov in na površinah v lastnini – lastnike objektov oziroma površin.
(6) ***Z globo 200 EUR*** *se kaznuje posameznik, ki ravna v nasprotju z določbami tega člena.*
(7) Z globo 1000 EUR se kaznuje pravna oseba, samostojni podjetnik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ki ravna v nasprotju z določbami tega člena, njihova odgovorna oseba pa z globo 200 EUR.

3.3.3 Inšpekcijski nadzor nad upoštevanjem občinskih izvedbenih prostorskih aktov – OPN

Odlok o občinskem prostorskem načrtu je, predpis, ki določa varstvene režime za zaščito javnih interesov (interesov in potreb skupnosti) in vprašanje je, **kako se zagotavlja nadzor nad spoštovanjem zahtev oz. pogojev izvedbenega dela občinskega prostorskega akta** – OPN ali OPPN oz. kje so šibkosti tega nadzora?

Na podlagi 2. odstavka 5. člena ZUreP-2 je **občina na področju urejanja prostora med drugim pristojna za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb prostorskih aktov, ki jih sprejme občina**, če ni to predmet inšpekcijskih postopkov in pristojnosti, določenih z drugim zakonom. Trajno uresničevanje nalog iz občinske pristojnosti organizira občina ali več občin. Vendar pa je to določilo nadalje v zakonu skromno izvedeno. Le 262. ZUreP-2 določa, da glede izvedbenega prostorskega načrta – **odloka o urejanju podobe naselij, in krajine da ukrepe in kršitve tega odloka določi občina z odlokom**, nadzor nad spoštovanjem odloka o urejanju naselij in krajine pa potem izvaja občinska inšpekcija.

Sicer niti ZUreP-2, niti Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ne določata kot del izvedbenega prostorskega načrta določitev kršitev odloka o OPN ali OPPN, se postavlja vprašanje, kaj pomeni določilo 2. odstavka 5. člena ZUreP-2, daje občina pristojna za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb prostorskih aktov. **Lahko bi samo zaključili, da ima občina možnost v odlok OPN ali OPPN ali drug odlok dodati kazenske določbe in izvajati nadzor nad spoštovanjem teh izvedbenih načrtov z občinsko inšpekcijo**. To dodatno podpira določilo **50a. člena Zakona o lokalni samoupravi**, ki pravi, da občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov iz občinske pristojnosti, za opravljanje teh nalog pa lahko občina ustanovi občinsko inšpekcijo. Inšpekcijsko nadzorstvo potem opravljajo inšpektorji kot uradne osebe s pooblastili in odgovornostmi v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru. To občina Krško udejanja v svojem odloku, kot je bilo predstavljeno pod predhodno točko.

Tako npr. drugi odstavek **8. člena Gradbenega zakona** določa, da inšpekcijski nadzor nad gradnjo, za katero po tem zakonu ni predpisano gradbeno dovoljenje, v delu, ki se nanaša na skladnost s prostorskimi izvedbenimi akti in drugimi predpisi občine, v okviru izvirne pristojnosti občine opravljajo občinski inšpektorji ali inšpektorice ali skupni občinski inšpektorji ali inšpektorice, ki delujejo v okviru skupne občinske uprave, na katere območju se objekt izvaja ali na katerem je objekt zgrajen.

Občina lahko sprejme tudi **odlok o podobi naselja in krajine**, glede katere ZUreP-2 izrecno določa, da se lahko določi tudi nadzorni režim[65] in morebitne sankcije. To pa ne pomeni, da občina kršitev spoštovanja odloka o OPN ali OPPN, kot je bilo navedeno zgoraj, ne bi mogla sankcionirati – predpisati kazenske določbe in prekrške sankcionirati z občinsko inšpekcijo. Ker pa imajo občine očitno s tem težave, oziroma se jim do določene mere zdi, da tega ne morejo, bi bilo potrebno take režime v občini uvesti v širši lokalni razpravi in pristopiti najprej z mehkimi pristopi – dobrimi praksami in smernicami.

3.3.4 Ugotovitve

Če je javna površina na zemljišču v zasebni lasti, jo občina lahko razglasi za grajeno javno dobro po pravilih ZUreP-2. Ta ima dobro razdelano, kaj mora biti vsebina dogovora z lastnikom, vprašanje pa je, koliko se je po uveljavitvi ZUreP-2 ta del zakona že izvajal. Smiselno tem pravilom bi morala občina urediti razmerja z zasebnim lastnikom, če javne površine na zasebnem zemljišču ne razglasi za javno dobro, sicer lahko prihaja do konfliktov in nejasnosti in posledično slabo urejene javne površine. Pri grajenem javnem dobru ZUreP-2 izrecno zahteva, da ga mora lastnik ali upravljavec vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo. Nič drugače ne moremo pričakovati za druge javne površine, katerih ključna lastnost je splošna raba. Le tako bi občina dejansko in polno "zagotovila zadosti javnih površin". V praksi obstaja veliko javnih površin – površin na katerih se izvaja splošna raba in so v zasebni lasti, razmerja z občino pa niso urejena. Spodbujevalnih mehanizmov za to ni.

Drugače pa je z uveljavljanjem varovalnih režimov, ki jih določa OPN, na zasebnih zemljiščih. Za to se zdi, kot da so občine nemočne pri njihovem uveljavljanju, kar pa ni utemeljeno. Ta nemoč se kaže predvsem zaradi ustavnega varstva lastninske pravice. Vendar pa je tukaj potrebno ločiti pravico do lastnine same in uživanje svoje lastnine. Uživanje/rabo lastnine namreč zakon lahko omejuje tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Na podlagi ZUreP-2 je občina na področju urejanja prostora med drugim pristojna za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb prostorskih aktov, ki jih sprejme. To podpira tudi 5a. člen Zakona o lokalni samoupravi. Zato ni nobene ovire, da bi občine v svoje odloke vnesla tudi določila, na podlagi katerih bi lahko sankcionirala z OPN neskladno rabo prostora s pomočjo občinske inšpekcije. Tako je, vsaj glede na ureditev v odloku, zgledna ureditev nadzora in sankcioniranja v Občini Krško.

[65]Npr. občinska GJS to naredi na stroške lastnika.

3.4 Javne površine kot del gospodarske infrastrukture

3.4.1 Obstoječe pravne podlage

Javnih površin za izvajanje GJS Računsko sodišče (revizija 2020) ne šteje v gospodarsko infrastrukturo. Se pa postavlja vprašanje, zakaj in kako smo prišli do tega razumevanja, saj občine kažejo v praksi drugačno razumevanje, pa tudi pravne podlage kažejo na interpretacijo javnih površin kot gospodarske/javne infrastrukture:

- **gospodarska javna infrastruktura** so objekti ali omrežja, ki so **namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb** skladno z zakonom ter objekti ali omrežja za druge namene v javnem interesu, ki so kot taki določeni z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. (5. točka 3. člena ZUreP-2);
- **komunalna oprema** so objekti in omrežja infrastrukture za izvajanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja po predpisih, ki urejajo varstvo okolja, objekti in omrežja infrastrukture za izvajanje izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb po predpisih, ki urejajo energetiko, na območjih, kjer je priključitev obvezna, **objekti grajenega javnega dobra, in sicer: občinske ceste, javna parkirišča in druge javne površine v javni lasti** (148. člen ZUreP-2);
- **objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb** iz prvega odstavka, so infrastruktura lokalnega pomena (drugi odstavek 149. člena ZVO-1), pri čemer prvi odstavek našteva obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, med njimi tudi "urejanje in čiščenje javnih površin".

Iz navedenega sledi, da so objekti in naprave za izvajanje GJS infrastruktura lokalnega pomena, ki je glede na opredelitev 5. točke 3. člena ZUreP-2 gospodarska javna infrastruktura. Ta infrastruktura je opredeljena tudi kot komunalna oprema in sem sodijo tudi druge javne površine v javni lasti, če so razglašene za javno dobro (javna površina po 9. točki 3. člena ZUreP-2 pa je grajena in zelena površina, namenjena splošni rabi, kot so javna cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina).

Torej nedvomno lahko zaključimo, da je grajena in zelena površina namenjena splošni rabi, kot so javna cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina, razglašena za grajeno javno dobro, komunalna oprema.

Ali je komunalna oprema isto kot gospodarska infrastruktura glede na zgornje opredelitve je težko reči, vendar pa glede na strukturo objektov, ki tvorijo komunalno opremo, lahko domnevamo, da je komunalna oprema **specifičen del (gospodarske) javne infrastrukture**. Ravno opredelitev javne infrastrukture s pridevnikom gospodarska mogoče botruje tudi temu, da v praksi javne površine težko razumemo kot gospodarska (javna) infrastruktura.

Zato je precej bolj utemeljen zaključek, da so javne površine (ki so razglašene za grajeno javno dobro) del (gospodarske) javne oz. komunalne infrastrukture in obratno – trditve, da niso javna gospodarska infrastruktura na podlagi obstoječih predpisov, ni mogoče podpreti.

Da na področju evidentiranja gospodarske javne infrastrukture tudi sicer vlada dokaj neurejeno stanje kaže tudi prizadevanje države za pripravo in sprejem posebnega zakona o evidentiranju te infrastrukture. Tako je bil leta 2016 že v javni razpravi Zakon o evidentiranju gospodarske infrastrukture,[66] ki pa ni vključeval javne infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja.

Obstaja pa Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja[67], ki določa vsebino posameznih katastrov gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja. Vendar med javno infrastrukturo po tem pravilniku ne sodijo javne površine za izvajanje GJS urejanje in čiščenje javnih površin (2. člen). Pravilnik je sprejet na podlagi 89. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (ki govori o podatkih o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture). Določila tega člena še veljajo[68], "pri čemer se med podatke o omrežjih in objektih gospodarske infrastrukture, ki se vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture, šteje tudi evidenca o planinskih poteh v skladu z zakonom, ki ureja planinske poti." Navedena ureditev, ki v evidenco omrežij in objektov **javne gospodarske infrastrukture umešča tudi planinske poti**, kaže na to, da bi bile lahko vse javne površine evidentirane kot javna gospodarska infrastruktura. Morale bi biti, samo da drugi odstavek 149. člena ZVO-1 v prostorskih ali drugih predpisih ni izveden. Še veljavno obstaja sicer Navodilo o evidentiranju in ocenitvi javnih površin ter izkazovanju stroškov, potrebnih za njihovo vzdrževanje[69], vendar ni niti javno dostopno, zato lahko domnevamo, da se tudi ne uporablja[70].

Iz pregledanih odlokov občin izhaja, da občine pogosto izrecno navajajo javne površine kot infrastrukturo (glej poglavje 2.3.5), predvsem pa izvajalci GJS nedvomno razumejo in upoštevajo, da so javne površine javna infrastruktura (glej poglavje 2.3.1). Včasih odloki določajo tudi kataster ali kakšno drugačno evidenco teh površin.

3.4.2 Ugotovitve

Objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb, tudi urejanje in čiščenje javnih površin so infrastruktura lokalnega pomena (drugi odstavek 149. člena ZVO-1). Ta opredelitev ne pušča dvoma, da bi morale biti javne površine, ki so objekti na katerih se izvaja GJS javna infrastruktura, ki je sicer v pravnem sistemu, opredeljene kot javna gospodarska infrastruktura. Ravno opredelitev "gospodarska infrastruktura" morda tudi botruje temu, da se javnih površin za

[66] https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6980.
[67] Uradni list RS, št. 28/11 in 61/17 – ZUreP-2.
[68] Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 14/15 – ZUUJFO, 61/17 – ZUreP-2.
[69] Uradni list SRS, št. 29/1985.
[70] Predloga Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) v obravnavi v Državnem zboru predvideva prenehanje veljavnosti teh navodil.

izvajanje te GJS ne razume kot to infrastrukturo. Objekti grajenega javnega dobra sodijo po ZUreP-2 med komunalno opremo, žal pa zakon ne pojasnjuje razmerja med gospodarsko javno infrastrukturo in komunalno opremo, vendar bi lahko razumeli, da je komunalna oprema njen del. Ob robu temu pa vprašanje lastništva javnih površin vnaša negotovost in pomišljanje glede razumevanja javnih površin kot gospodarsko javno infrastrukturo.

Evidentiranje javne gospodarske infrastrukture samo po sebi je tudi neurejeno, saj smo že več let v prizadevanjih za vzpostavitev zakonske podlage za evidentiranje gospodarske infrastrukture. To ureja še veljavni 89. člen Zakona o prostorskem načrtovanju, ki govori o podatkih o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, pri čemer se med podatke o omrežjih in objektih gospodarske infrastrukture, ki se vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture, šteje tudi evidenca o planinskih poteh v skladu z zakonom, ki ureja planinske poti. Javne površine so po svojem pomenu nedvomno primerljive s planinskimi potmi, kar dodatno potrjuje napačnost razumevanja, da javne površine niso javna infrastruktura (za izvajanje GJS). Kataster gospodarske infrastrukture podrobneje ureja Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja, ki ne vključuje javnih površin.

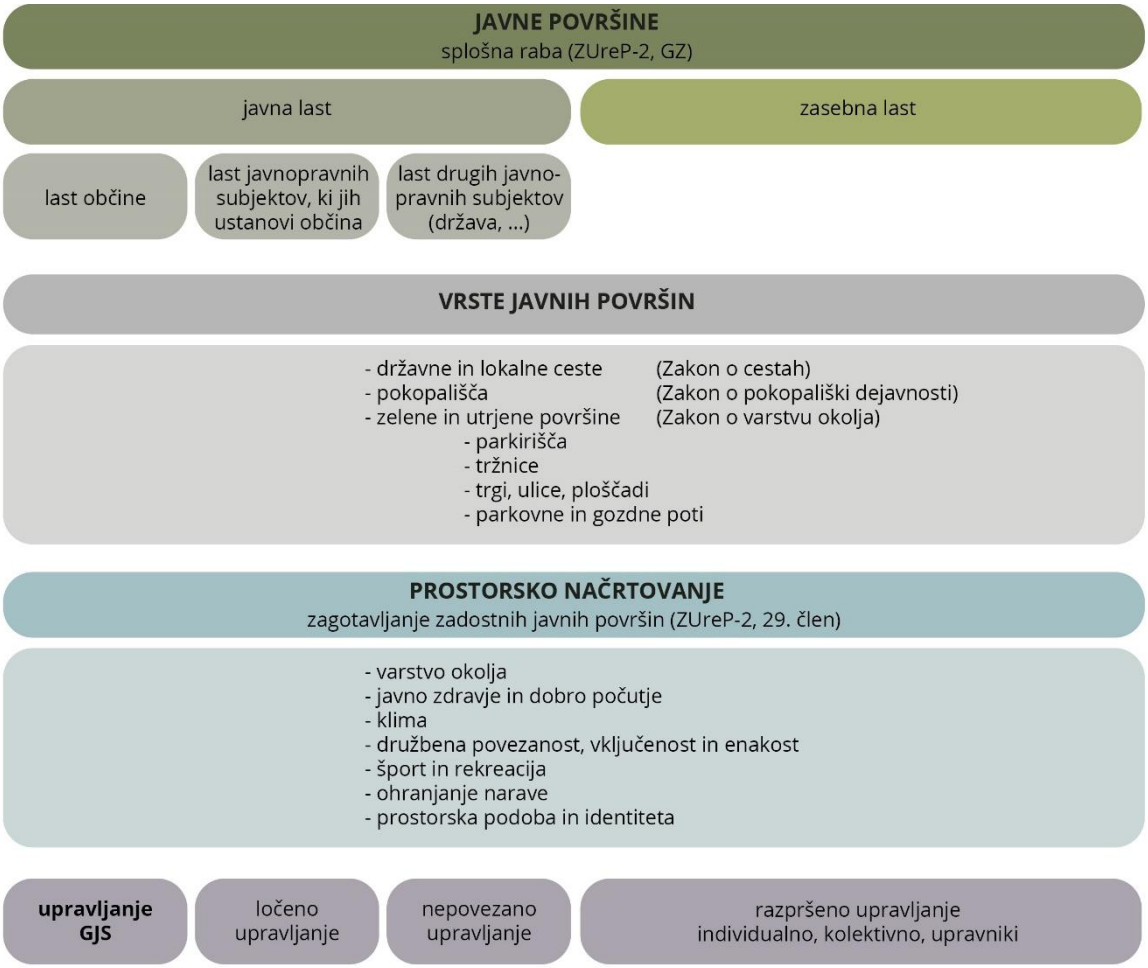
Občine pa so v praksi same našle rešitve, v odlokih pogosto navajajo, da so te javne površine javna infrastruktura, včasih določajo tudi obveznost katastra[71]. Vsekakor pa imajo vsaj izvajalci GJS evidence, da lahko službo izvajajo.

[71] npr. Odloku o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin na območju Mestne občine Nova Gorica za mesto Nova Gorica in naselja Solkan, Kromberk, Rožna Dolina in Pristava, Uradni list RS št. 8/2010.

3.5 Povzetek ugotovitev in priporočila

3.5.1 Povzetek ugotovitev

Iz ugotovitev 2. in 3. poglavja lahko vidimo, da se v praksi površine, ki so v dejanski javni rabi razlikujejo od javnih površin, zarisanih v OPN/OPPN in od tistih, na katerih se izvaja GJS. K temu se pridruži še različno lastništvo javnih površin.



Problematiko urejanja javnih površin in njihove opredelitve sestavljajo predvsem naslednji vidiki:

1 **Nezadostna normativna ureditev GJS glede upravljanja javnih površin**: 149. člen ZVO-1 za razliko od prejšnjega ZVO, ki je omenjal še zelene površine sedaj GJS določa kot "urejanje in čiščenje javnih površin". Poleg pomanjkljive določitve površin, GJS tudi vsebinsko ni zadostno urejena. Ne gre samo za urejanje in čiščenje javnih površin, temveč tudi spremljanje stanja, zagotavljanje prostora in novih površin, sodelovanje pri prostorskem načrtovanju, sodelovanje z lastniki in prebivalci sosesk in tudi investicijsko vzdrževanje. Tudi z izvajanjem GJS občina polno izpolnjuje svojo dolžnost "zagotavljanja zadostnih javnih površin". Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva

okolja ne določa standardov in meril za izvajanje GJS urejanje in čiščenje javnih površin. Področje GJS urejanje in čiščenje javnih površin nima tudi nobenih nacionalnih programskih dokumentov, niti operativnih programov.

2 **Številni, nejasni in neskladni pojmi pomanjkanje konsistentnosti opredelitev:** Javna površina po ZUreP-2 je grajena in zelena površina, namenjena splošni rabi. Bistveni del zakonske opredelitve "javnih površin" je tako raba – splošna raba (ki jo opredeljuje ZUreP-2 v 244. členu). Izvedbeno pa se ta jasnost izgubi preko različnih opredelitev v samem ZUreP-2, GZ in starih oziroma novemu ZUreP-2 neprilagojenih podzakonskih predpisih. Strokovna pojasnila novih priročnikov prostorskega reda ne povečajo jasnosti za namen definiranja javnih površin, na katerih se izvaja GJS urejanje in čiščenje javnih površin. V praksi vnaša dodatno zmedo in zadržanost občin zasebno lastništvo številnih površin, na katerih se izvaja splošna raba – torej javnih površin. Grajeno javno dobro je dodaten institut, ki je po ZUreP-2 dobro urejen tudi glede razmerja z zasebno lastnino, je pa vprašanje, koliko se javne površine samo zaradi te svoje lastnosti splošne rabe razglašajo za grajeno javno dobro.

3 **Vprašljiva zagotovitev zadostnih javnih površin v OPN**: Občina mora zagotavljati zadosti javnih površin. Ker je splošna raba ključna značilnost javnih površin, bi se morala na nek način upoštevati pri določanju rabe prostora. Vendar javnih površin ni med namensko rabo prostora, niti izvedbeni Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij ne opredeljuje vsebinskih določil in oznak za zagotavljanje javnih površin v občinskem izvedbenem prostorskem načrtu. Pod podrobnejšo namensko rabo so v pravilniku določena le področja zelenih površin. Nov pravilnik po ZUreP-2 bi moral biti sprejet do marca 2019, vendar še ni sprejet.

4 **Problemi povezani z javnimi površinami v zasebni lasti**: Če je javna površina na zemljišču v zasebni lasti, jo občina lahko razglasi za grajeno javno dobro po pravilih ZUreP-2, ki dobro ureja razmerje z zasebnim lastnikom. Smiselno tem pravilom bi morala občina urediti razmerja z zasebnim lastnikom, če javne površine na zasebnem zemljišču ne razglasi za javno dobro. Za javno površino, ki je razglašena za grajeno javno dobro ZUreP-2 izrecno zahteva, da ga mora lastnik ali upravljavec vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo. Nič drugače ne bi smeli pričakovati za druge javne površine, katerih ključna lastnost je splošna raba. Le tako bi občina dejansko in polno "zagotovila zadosti javnih površin".

5 **Težko uveljavljanje varovalnih režimov OPN na zasebnih zemljiščih**: Ta problematika ni neposredno povezana z izvajanjem GJS na javnih površinah, vendar sodi v širši kontekst tega. Uživanje/rabo lastnine zakon lahko omejuje tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Na področju urejanja prostora je to ZUreP-2, na podlagi katerega je občina med drugim pristojna za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb prostorskih aktov, ki jih sprejme. To podpira tudi 5a. člen Zakona o lokalni samoupravi. Zato ni nobene ovire, da občine normativno v svojih odlokih uredijo sistem nadzora, prekrške in inšpekcijski nadzor, da zagotovi vse funkcije prostora v skladu z ZUreP-2 in potrebami lokalne skupnosti.

6 **Neupoštevanje javnih površin kot javne (gospodarske) infrastrukture**: Objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb, tudi urejanje in čiščenje javnih površin so infrastruktura lokalnega pomena (drugi odstavek 149. člena ZVO-1). Koliko je infrastruktura lokalnega pomena tudi javna gospodarska infrastruktura zakonske opredelitve ne pojasnjujejo. V praksi se ne dojema kot taka, kar implicitno podpirajo tudi stališča Računskega sodišča, niti v izvedbenih predpisih ni tako naslovljena. Objekti grajenega javnega dobra sodijo po ZUreP-2 med komunalno opremo, ki jo lahko razumemo kot del javne gospodarske infrastrukture.

7 **Neurejeno evidentiranje javne gospodarske infrastrukture**: To ureja še veljavni 89. člen Zakona o prostorskem načrtovanju z izvedbenim Pravilnikom o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja ne vključujeta javnih površin (zakon pa določa kot javno infrastrukturo tudi planinske poti).

3.5.2 Mnenje o možnih rešitvah

Na podlagi podanega pregleda obstoječega stanja in normativne ureditve tukaj skušamo odgovoriti na vprašanja glede izvajanja GJS, ki jih lahko strnemo v eno osrednje vprašanje – **na katerih javnih površinah se izvaja GJS urejanje in čiščenje?**

Temeljno izhodišče bi moralo biti, da se GJS izvaja na javnih površinah, ki so kot take določene v OPN. Namreč OPN je (pravno zavezujoči) operativni izvedbeni rezultat kompleksnega procesa načrtovanja, usklajevanja interesov v prostoru, skladno z vodili ZUreP-2, strategije prostorskega razvoja, državnega prostorskega reda in vseh podzakonskih aktov, ki usmerjajo načrtovanje in upoštevajo potrebe lokalne skupnosti ter prostorske možnosti. Uporaba tega korpusa usmeritvenih pravil mora rezultirati v prikazu javnih površin v OPN, saj je dolžnost občine, da zagotavlja zadosti javnih površin. To, da ZUreP-2 sam z določanjem rabe in podzakonski akt tega ta trenutek operativno ne podpirata, ne more biti razlog, da se za namen GJS vzpostavi nek vzporeden nabor meril in kriterijev za določitev javnih površin prav za namen te GJS (še posebej, ker se ne moremo oprijeti skladnih inkonsistentnih definicij). Pač pa je treba ustrezno urediti zakonodajo, predvsem **v nov pravilnik iz drugega odstavka 35. člena ZUreP-2** glede podrobnejše določitve vrste, nadaljnjo členitev in način prikazovanja namenske rabe prostora, jasno določiti tudi območja javnih površin. S tem povezano je tudi vprašanje, kako imajo občine sedaj dejansko določene javne površine v OPN. Zato bo verjetno minilo nekaj časa, ko se bo spremenjena ureditev prelila v OPNje.

Temu bi moralo **slediti tudi evidentiranje javnih površin**, kar bi se lahko uredilo v ZUreP-2 v povezavi z 89. členom Zakona o prostorskem načrtovanju. Vendar pa vemo, da v praksi občine to GJS izvajajo z uporabo raznih **internih evidenc** in bi bilo morda dovolj le zakonsko določiti, da občine evidence javnih površin imajo. Tako se ne bi nalagala dodatna administrativna bremena občinam in državi, saj bi se že s tem dosegel namen evidentiranja.

Druga možnost bi bila tudi, da se GJS izvaja na **javnih površinah, ki so razglašene za grajeno javno dobro**. Vendar ocenjujemo, da **taka ureditev ne bi bila v korist zagotavljanja zadostnih**

javnih površin. Zgleda enostavna, ker zakonsko dobro dorečena, grajeno javno dobro je že opredeljeno tudi kot komunalna oprema, če gre za nepremičnine v javni lasti, kar bi olajšalo evidentiranje. Vendar pa grajeno javno dobro in njegovo razglašanje spremlja globoko koreninjena problematika, ki je bila predstavljena v analizi Javne površine v mestih (Šifkovič Vrbica, 2016). Ključno je, da so občine precej pasivne pri razglašanju za javno dobro, še manj zainteresirane za urejanje razmerij z zasebnimi lastniki. Reševanje v tej smeri bi tako pomenilo izrazito skrčenje javnih površin, na katerih se izvaja GJS, glede na sedanje stanje za občine, ki bi jim tako krčenje odgovarjalo. Če pa je občina bolj angažirana glede zagotavljanja javnih površin, pa bi ji "obvezno" razglašanje za grajeno javno dobro nalagalo dodatno nepotrebno breme. **Razglašanju za javno dobro je namenjeno premalo pozornosti** in podpore občinam za boljše razumevanje tega instituta. Npr. zelene površine, ki so del zelenih sistemov, so zaradi vloge in namena teh sistemov, ki so zakonsko opredeljeni tako pomembne, da bi morale biti razglašene za grajeno javno dobro.

Če izhajamo iz predpostavke, da so javne površine za izvajanje GJS javne površine, ki so kot take določene v OPN/OPPN na podlagi ZUreP-2 in podzakonskih aktov, kar je najbolj naravna rešitev, se lahko **konkretne rešitve izvajanja GJS opredelijo na naslednje načine**:

- ➔ GJS se izvaja na javnih površinah v lasti občine;
- ➔ GJS se izvaja na javnih površinah na zasebni lasti, če so razglašene za grajeno javno dobro (to vključuje dogovor z zasebnim lastnikom po ZUreP-2);
- ➔ GJS se izvaja na javnih površinah, ki so v upravljanju pravnih oseb javnega prava, ki jih je ustanovila občina (npr. šola, vrtec, zdravstveni dom), če je sklenjen tak dogovor s tem upravljavcem;
- ➔ GJS se izvaja na javnih površinah v lasti države, če občina z upravljavcem te sklene dogovor;
- ➔ GJS se izvaja na javni površini, ki je v zasebni lasti, za kar se sklene dogovor z lastnikom.

Tudi na nepremičninah v javni lasti, ki niso v neposrednem upravljanju občine, pa bi morala občina na svojem območju **zagotoviti enako kvalitetna upravljanja/urejanja/vzdrževanja**, tudi če to upravitelj nepremičnine zagotavlja sam. Morebitni **zakon o GJS bi moral to določiti**, ne glede na to, ali so te javne površine splošno dostopne ali omejeno dostopne. Gre za kvalitetno upravljanje predvsem zelenih površin in dreves na vseh površinah v javni lasti.

Za čim bolj učinkovito zagotavljanje GJS na javnih **površinah bi moral novi zakon o GJS določiti tudi nek prehodni režim**, glede na to, da so verjetno javne površine v OPN določene skromneje, kot površine, na katerih občine dejansko zdaj izvajajo GJS. Pri iskanju rešitve bi bilo treba **upoštevati**:

- ➔ da se GJS in s tem "priznane javne površine" ne krčijo, skratka se dosedanji standard urejanja javnih površin ne zniža;
- ➔ da se ohrani suverenost občin, da čim bolje zagotavljajo zadosti (dobro upravljanih in urejenih) javnih površin, to pomeni:
    - lahko tudi, da v primeru zasebne lastnine še vedno izvaja GJS na tej površini, kot je to izvajala doslej in postopno pristopi k urejanju razmerij z lastniki; ali pa poskuša to na dovolj mehek način urediti z občinskim odlokom o urejanju javnih površin,

- da izvaja GJS na podlagi internih evidenc javnih površin, ki jih ima za izvajanje GJS.

Glede opredelitve javnih površin za gospodarsko javno infrastrukturo bi se morale javne površine v skladu z 2. odstavkom 149. člena ZVO-1 začeti obravnavati, kot je določeno – **infrastruktura lokalnega pomena**. Ali to pomeni, da gre avtomatično za javno gospodarsko infrastrukturo, obstoječi zakoni ne pojasnjujejo. Kakor tudi ni pojasnjen odnos glede na komunalno opremo, kamor sodijo javne površine v javni lasti, ki so razglašene za grajeno javno dobro. **Vsekakor gre za javno infrastrukturo**, ki bi jo bilo potrebno tudi evidentirati, vendar **se potreba po evidentiranju bistveno zmanjša**, če in ko bodo v OPN/OPPN javne površine jasno označene. Že iz stroškovnih vidikov in finančnega načrtovanja pa občine za izvajanje GJS imajo opredeljene javne površine, na kateri se GJS izvaja in iz tega bi morali izhajati.

Po drugi strani pa so **bogat vir informacij tudi občinski odloki**, ki podrobneje opredeljujejo vrste javnih površin, na katerih se izvajajo GJS, saj iz teh navedb lahko vidimo **bogastvo različnih površin** iz konkretnega urbanega prostora, ki jih občine štejejo za javne površine. Vendar pa bi bile te navedbe primerne bodisi za operativni program ali mehke priporočilne vsebine, ki bi bile v pomoč občinam.

3.5.3 Identifikacija vsebin za zakonsko urejanje

- ➔ občine je potrebno spodbujati, da začnejo izvajati nadzor nad izvajanjem svojih OPN v občini, predvsem glede zadostnih javnih površin in ravnanja z drevesi – določijo v svojih odlokih o OPN ali drugih odlokih (na podlagi 51a. čelna Zakona o lokalni samoupravi) prekrške in občinsko inšpekcijo; ureditve naj vpeljejo na podlagi širše javne razprave, najprej z mehkimi pristopi , usmeritvami, dobrimi praksami in pomočjo lastnikom pri oskrbovanju dreves in zelenja;
- ➔ pripraviti in sprejeti operativni program izvajanja GJS "urejanje in čiščenje javnih površin";
- ➔ v ZVO-1 ali novem zakonu o GJS varstva okolja v pojem "urejanje in čiščenje javnih površin" posebej vključiti tudi izrecno zelene površine; pojem je treba tudi vsebinsko razširiti na celovito upravljanje, ki smiselno vključuje spremljanje stanja, zagotavljanje prostora in novih površin, sodelovanje pri prostorskem načrtovanju, sodelovanje z lastniki in prebivalci sosesk in tudi investicijsko vzdrževanje;
- ➔ v predpisih poenotiti izraze, ki se nanašajo na javne površine in zelene površine, predvsem v ZUreP-2 in GZ;
- ➔ v predpisih poenotiti izraze, ki se nanašajo na javno gospodarsko infrastrukturo, javno infrastrukturo lokalnega pomena, komunalno opremo z namenom, da se jasno določi, da so javne površine javna infrastruktura, ki se sistemsko upošteva;
- ➔ v ZUreP-2 urediti evidentiranje te lokalne javne infrastrukture v smislu, kot to za planinske poti določa 89. člen Zakona o prostorskem načrtovanju, pri tem se lahko izhaja iz obstoječih evidenc občin, ki jih imajo za izvajanje GJS in se občine le usmeri in pri tem podpre; ali pa se to ustrezno vključi v morebitni sistemski zakon, ki bo urejal evidentiranje javne infrastrukture;

- Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja mora vključevati tudi standarde in merila za izvajanje GJS urejanje in čiščenje javnih površin;
- v pravilniku, ki se bo sprejemal na podlagi 35. člena ZUreP-2 in bo nadomestil Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij je treba pomembno izpostaviti javno rabo in urediti tako, da se kot specifična namenska raba določijo tudi območja javnih površin v OPN;
- v morebitnem zakonu o GJS določiti, da mora biti za vse javne površine, ne glede na lastnino, in za vse površine v javni lasti kvaliteta upravljanja zelenih površin enaka (na podlagi standardov in meril, ki morajo biti določena).

3.5.4 Druga priporočila

- občine je treba spodbujati k razglašanju za grajeno javno dobro, kjer so potrebe po tem prepoznane – občine potrebujejo usmeritve in podporo;
- občine je potrebno spodbujati k urejanju razmerij z zasebnimi lastniki javnih površin na zasebni lastnini, predvsem z graditvijo primerov dobre prakse in vsebinsko podporo;
- občine je potrebno pri prostorskem načrtovanju opozarjati na pomembnost temeljnih pravil urejanja prostora, predvsem tudi državnega prostorskega reda;
- oblikovati je treba dobre prakse odlokov o podobi naselij in krajine, ki se morajo pripraviti na vključujoč način, da se doseže njihova čim večja legitimnost – zbori občanov so primeren mehanizem, na voljo so tudi številna digitalna orodja za kvalitetno participacijo (npr. anketa o ravnanju z drevesi je pokazala, da občani, tudi lastniki hiš niso nenaklonjeni bolj angažirani vlogi občin pri ravnanju z drevesi)[72];
- zagotoviti je treba dejanski nadzor MOP nad tem, da občine zagotovijo dovolj javnih in zelenih površin, ter da imajo ustrezne režime varovanja zelenih površin in dreves ter jih uveljavljajo,
- kljub opravljeni raziskavi izvajanja GJS po občinah, kot je predstavljena v teh strokovnih podlagah, bi bilo smiselno narediti pregled stanja po vseh občinah, zato, da se na podlagi ugotovljenega stanja in potreb vzpostavi ustrezna strokovna podpora občinam.

[72] https://www.mrezaprostor.si/aktualno/clanki/anketa-o-mestnih-drevesih-javnost-naklonjena-ukrepom-oblasti-za-varovanje-mestnega-drevja/.

04

Evidentiranje javnih površin

4.1 Ureditev in stanje glede evidentiranja javnih površin 60

4.2 Priporočila glede evidentiranja javnih površin 67

Naloga evidence javnih površin je, da občini pomaga pri učinkovitem in preglednem opravljanju nalog s področja načrtovanja (zagotavljanja zadostnih javnih površin v naseljih) in upravljanja javnih površin. V tem smislu ima vsaka občina hipotetično lahko tri vrste podatkov o javnih površinah:

- podatke o dejanski rabi oziroma stanju prostora,
- podatke o načrtovanih javnih površinah v prostorskih aktih in
- podatke o javnih površinah v upravljanju občine v okviru različnih javnih služb (ceste, pokopališča, parkirišča, tržnice, zelene in utrjene javne površine).

Evidenca javnih površin za izvajanje GJS tako deluje kot ena od evidenc, čeprav se v veliki meri prekriva z drugimi. Obseg in vsebina evidence sta v vsaki občini odvisni od tega, kako vključujoče glede na tipologijo javnih površin občina opredeli izvajanje GJS. Več o tem v poglavju 5 - Oblika zagotavljanja GJS.

Evidenca javnih površin, ki jo občina nujno potrebuje za potrebe izvajanja GJS vključuje podatke o lokaciji, obsegu, namembnosti površine, zasaditvi, tlakovanju (obdelava površin), urbani opremi (igrala, klopi, mize, pitniki, vodnjaki, smetnjaki, ograje) in drugih pomembnih lastnostih zasnove in ureditve javne površine oziroma njenih sestavin, kot so: podatki o izgradnji (leto, vrednost investicije) in o avtorstvu ureditve, varovani kulturni in naravni dediščini, komunalni infrastrukturi - elektrika, voda, kanal, odvodnjavanje, pitna voda, sanitarije, razsvetljava, lokali in tudi pravila in pogoji rabe.

Javne površine so objekti skupne porabe in v evidenci morajo biti zavedene skupaj z značilnostmi, ki določajo pogoje urejanja, predvsem podatki o:

- obdelavi utrjenih površin (pesek, tlakovanje v pesku, beton, asfalt, tartan...),
- namembnost površine (park, pot, igrišče, kopališče, postajališče...),
- podatki o izgradnji (leto izgradnje, investicijska vrednost, avtorstvo načrta),
- pomembnost objekta (frekvenca obiska, dogodkov).

4.1 Ureditev in stanje glede evidentiranja javnih površin

Kot je bilo že predstavljeno v predhodnem poglavju, javne površine sistemsko niso evidentirane kot infrastruktura lokalnega pomena, čeprav k temu navaja drugi odstavek 149. člena ZVO-1. Ta namreč določa, da so **objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb, ki so naštete v prvem odstavku in med njimi tudi javna služba "urejanje in čiščenje javnih površin", infrastruktura lokalnega pomena**. Zakonsko določilo zaenkrat ni bilo ustrezno izpeljano v prakso.

Še veljavni **89. člen Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)** ureja podatke o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture – **katastru gospodarske javne infrastrukture** in določa, da za posamezne vrste omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture **pristojni ministri predpišejo vsebino katastra**. Za področje gospodarskih javnih služb varstva okolja to

posebej ureja še veljavni **Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja**. Ta pravilnik ne vključuje objektov in naprav za urejanje in čiščenje javnih površin.

ZUReP-2 tega področja ne ureja več, v veljavi pa je ohranil omenjeni 89. člen Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Sočasno s pripravo ZUreP-2 je namreč potekala tudi priprava **Zakona o evidentiranju gospodarske infrastrukture**[73], do sprejema katerega ni prišlo. Tudi osnutek tega zakona ni vključeval predmetne infrastrukture lokalnega pomena. **Tako lahko ugotovimo, da objekti in naprave za urejanje in čiščenje javnih površin zaenkrat niso obravnavani in evidentirani kot infrastruktura lokalnega pomena** oziroma gospodarska javna infrastruktura, kot je to urejeno za nekatere druge javne gospodarske službe varstva okolja.

Evidentiranje dejanske rabe prostora ureja še veljavni Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora[74], ki je bil sprejet še na podlagi prvega Zakona o urejanju prostora iz leta 2002 (ZUreP-1)[75]. Po tem se **podatki o dejanski rabi zemljišč** vodijo v zemljiškem katastru po vrstah dejanske rabe za kmetijska zemljišča, gozdna zemljišča, vodna zemljišča, neplodna zemljišča in pozidana zemljišča. Ta pravilnik, skupaj z ZUreP-1 in ZPNačrt tvori glavno pravno podlago za Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture, ki se vodi v okviru portala Prostor[76]. Podobno namensko rabo določa 35. člen veljavnega ZUreP-2, ki določa območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč. **Tudi tu se pokaže, da prostorski predpisi, tako tudi veljavni ZUreP-2 splošne rabe, ki je opredelitvena značilnost javnih površin glede na 9. točko 3. člena, ne umeščajo med rabe prostora**.

Občina bi v OPN načeloma skladno z določili pravilnika o izdelavi OPN[77] tudi morala določiti javne površine, da lahko določi potek regulacijske linije, ki "ločuje obstoječe in predvidene odprte ali grajene javne površine od površin v privatni lasti".

Veljavno je še tudi **Navodilo o evidentiranju in ocenitvi javnih površin ter izkazovanju stroškov, potrebnih za njihovo vzdrževanje**[78] iz leta 1985, ki pa ni javno dostopno. To navodilo prikazuje poskus relativno enostavnega, a učinkovitega pristopa k evidentiranju javnih površin ter hkratnem določanju stroškov za gospodarjenje z njimi. Ima podrobna določila o evidencah ter določa "formulo" (11. člen) za izračun stroškov. Čeprav se navodila sklicujejo na upoštevanje posameznih opravil vzdrževanja, jih izrecno nikjer ne navajajo, kar je pomanjkljivost tega predpisa.

Navodilo povezuje evidence javnih površin ter stroške vzdrževanja za namen gospodarjenja z njimi (1. člen). Evidenca javnih površin se izdela na podlagi **dejanskega stanja** z evidentiranjem elementov javnih površin. V **primeru nesoglasij** pri določanju javnih površin glede na

[73] V javni razpravi leta 2016, https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6980.
[74] Uradni list RS, št. 9/04, 7/18 – ZEN-A, 33/19 – ZEN-B.
[75] Uradni list RS št. 110/02, Na podlagi drugega odstavka 151. člena in sedmega odstavka 152. člena.
[76] Dostopno na https://www.e-prostor.gov.si/zbirke-prostorskih-podatkov/zbirni-kataster-gospodarske-javne-infrastrukture/#tab4-1021.
[77] Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (UL RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2).
[78] Uradni list SRS, št. 29/1985; predlog novega ZUreP-3 bo predvidoma določil prenehanje njegove veljave.

funkcionalno zemljišče obstoječih objektov na območjih, **kjer ni sprejetega prostorskega izvedbenega načrta**, določi meje javne površine na zahtevo upravljavca ali lastnika oziroma uporabnika objekta, na podlagi prostorskih ureditvenih pogojev (tretji odstavek 46. člena Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor – Uradni list STS št. 18/84) za urejanje prostora **pristojni občinski upravni organ** (4. člen). Podobno rešitev uveljavljajo v aktualnih lokalnih predpisih tudi posamezne občine (Novo mesto, Maribor).

Evidenca in ocenitev mora zajemati javne parke, nasade, drevorede, zelenice in javna igrišča ter pokopališča (3. člen). Obsega grafični prikaz in popisni list posamezne javne površine (na predpisanem obrazcu), ki obsega:

1 zaporedno številko javne površine (z identifikacijo na grafičnem prikazu);
2 ime javne površine, opis, lokacijo, parcelno številko javne površine;
3 šifro skupine in podskupine javne površine;
4 površino v m^2;
5 popis osnovnih sredstev, ki se amortizirajo (v nadaljnjem besedilu "opreme") in ureditev na javnih površinah, za katere se izkazujejo minimalne stopnje letnih vlaganj (v nadaljnjem besedilu "prvine");
6 upravljavca javne površine;
7 datum vpisa v popisni list (5. člen).

Oprema in prvine se zabeležijo tudi v knjigi prvin in opreme (7. člen).

Tabela 1: Predpisane šifre za skupine in podskupine:

Št.	Skupina	Podskupina
10	**Javni parki**	
11		**Javni parkovni gozdovi**
20	**Javni nasadi**	
30	**Javni drevoredi**	
40	**Javne zelenice**	
41		**Javne travnate površine**
50	**Javna igrišča**	
51		**Javna igrišča za najmlajše otroke**
53[79]		**Javni igralni parki**
54		**Javna športna igrišča**
60	**pokopališča**	
61		**Pokopališča v mestih in naseljih mestnega značaja**
62		**Vaška pokopališča**
63		**Grobišča talcev in borcev NOB**
64		**Pokopališča pripadnikov zavezniških in drugih armad**
70	**Druge javne površine**	

[79] Številke 53 ni v Uradnem listu

Predpisane šifre za prvine in opremo na javnih površinah:

01 trata I. kategorije
02 trata II. kategorije
03 trata III. kategorije
04 nasad enoletnic
05 nasad trajnic
06 živa meja listavcev
07 živa meja iglavcev
08 sadike višjih grmovnic nad 60 cm
09 sadike nižjih grmovnic do 60 cm
10 sadike grmovnic iglavcev in vedno zelenih listavcev
11 vrtnice
12 sadike trajnic, ki rastejo v višino
13 sadike trajnic, ki rastejo v širino
14 sadike listnatega enodebelnega drevja
15 sadike listnatega večdebelnega drevja
16 sadike drevja iglavcev
17 sadike drevja vedno zelenih listavcev
18 poti peščene brez obrob in koritnice (komplet kot prvina)
19 poti peščene z obrobo in koritnice (komplet kot prvina)
20 poti tlakovane s tlakovci na peščeno podlago (komplet kot prvina)
21 poti z asfaltno površino z obrobami in odvodnjavanjem (komplet kot prvina)
22 klopi lesene brez naslonjala
23 klopi lesene z naslonjalom
24 klopi z betonskimi elementi brez naslonjala (2 m dolžine)
25 klopi z betonskimi elementi z naslonjalom (2 m dolžine)
26 klopi s kovinskimi elementi brez naslonjala (2 m dolžine)
27 klopi s kovinskimi elementi z naslonjalom (2m dolžine)
28 senčnice enostavne, višina do 3 m
29 senčnice standardne izvedbe do 3 m višine
30 senčnice posebne izvedbe
31 ograje lesene
32 ograje betonske, kamnite
33 ograje žične, kovinske
34 oporni zidovi, škarpe
35 peskovnik komplet, velikosti 10 – 15 m^2 z obrobno utrjeno površino
36 igrala
37 igrišče za mali nogomet (komplet kot prvina)
38 igrišče za rokomet (komplet kot prvina)
39 igrišče za košarko (komplet kot prvina)
40 igrišče za odbojko)komplet kot prvina)
41 igrišče za tenis (komplet kot prvina)
42 igrišče za ostale igre (komplet kot prvina)
43 spominska obeležja, fontane
44 komunalno urejena pribrežna zemljišča vodotokov in vodnih zbiralnikov

Organizacije oziroma skupnosti morajo **redno vzdrževati evidenco javnih površin** in vanjo vnašati vse spremembe, ki nastopijo po njeni vzpostavitvi. **Stroški evidentiranja javnih površin in vzdrževanja evidence javnih površin bremenijo stroške upravljanja** javnih površin (6. člen).

Organizacije oziroma skupnosti določijo vrednost že urejenih (obstoječih) javnih površin na podlagi naslednjih meril:

- vrednosti opreme in prvin v strukturi javnih površin;
- količine posameznih prvin in opreme na javni površini;
- vrednosti enote posamezne prvine in opreme v času vrednotenja.

Vrednotenje se opravi v skladu s predpisi o amortizaciji. Vrednost prvine se oceni na podlagi normativov za ocenitev vrednosti prvin in opreme. Za javne površine, zgrajene po uveljavitvi teh navodil se vrednost določi na podlagi dokumentacije o vloženih sredstvih v te javne površine. (10. člen). Izkazujejo in knjižijo se stroški amortizacije, stroški tekočega vzdrževanja in stroški upravljanja, ki se ugotavljajo letno. Pri tem so:

- **stroški tekočega vzdrževanja** stroški dela, ki zagotavljajo stalno funkcionalno uporabo javnih površin in zajemajo najmanj minimalno stopnjo letnih vlaganj v vzdrževanje prvin ter višino amortizacije opreme na javnih površinah;
- **stroški obnavljanja** (investicijsko vzdrževanje) so stroški za tista dela, ki posegajo v strukturo urejenih javnih površin z namenom ohranjanja njihovega prvobitnega stanja oziroma njihove prvotne vrednosti ter
- **stroški upravljanja** stroški za tista dela, ki zagotavljajo nepretrgan nadzor in gospodarjenje z javnimi površinami (12. člen).

Nadalje tudi Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ko predvideva urejanje izvajanja obvezne občinske GJS **z odlokom**, določa, da mora ta vsebovati tudi **vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje gospodarske javne službe, ki so lastnina republike ali lokalne skupnosti ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa**.[80] To nakazuje, da bi morali občinski odloki, upoštevajoč drugi odstavek 149. člena ZVO-1, urejati tudi vrsto in obseg objektov in naprav za izvajanje GJS urejanje in čiščenje javnih površin.

Dejansko pa v praksi vsaj **izvajalci te GJS in občine imajo evidence površin**, saj je to temelj za načrtovanje, izvajanje in obračunavanje dela. Zakaj izvajalci GJS rabijo dobre evidence (ni nujno da izvajalci počnejo vse to - so pa zato lahko uporabne evidence):

- za izvajanje vzdrževanja,
- za nadzor nad izvedenimi deli,
- za pripravo razvojnih strategij in načrtov upravljanja,
- za pripravo finančnega okvirja - za koncesije in ekonomičnost dela (s tem tudi boljša priprava na nihanje finančnih dohodkov in rezerva v primerih),
- za pripravo dolgoročno vzdržnih rešitev in usklajevanje urejanja (v kontekstu doseganja ciljev npr. blaženja na podnebne spremembe do 2030/2050),
- za pripravo pregleda tekočih del in nalog (sezonskih, mesečnih, tedenskih, dnevnih),
- za spremljanje in vrednotenje in načrtovanje potrebnih sprememb.

[80] Drugi odstavek 3. člena in šesta alineja 7. člena.

Vendar pa je predvsem pogovor s fokusno skupino izvajalcev GJS pokazal, da so evidence v veliki meri domena izvajalcev in predlagali so, da bi **priprava katastra - seznama javnih površin morala biti zakonsko določena naloga občin.**

To pa ne pomeni, da vsaj nekatere občine tega nimajo – v svojih odlokih o izvajanju GJS v posameznih primerih določajo tudi obveznost katastra ali evidenc - npr. Odlok o občinskih javnih cestah ter urejanje in čiščenje javnih površin na območju Občine Brezovica, Odlok o urejanju in čiščenju javnih zelenih površin na območju Mestne občine Kranj, Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v občini Kranjska Gora - vendar pa nismo naleteli na noben odlok, ki bi podrobneje določal vsebino tega katastra ali seznama, razen odlok občine Dravograd, ki zahteva v okviru popisa javnih površin tudi popis "javnega zelenja". Evidenca javnih površin je v večini interna in digitalizirana. Vse povezave na odloke so navedene v poglavju 2.3.5.

Anketi, ki smo ju izvedli v okviru naloge sta pokazali, da se **vrste javnih površin, na katerih občine izvajajo GJS med občinami razlikujejo**. Večini občin so **skupne vrste javnih površin** predvsem: javni parki in zelenice, površine pločnikov in ulic, trgov in pešpoti, tudi otroških igrišč. Ponekod so seznamu dodane še površine pokopališč, javnih parkirišč, športnih površin, okolice javnih zgradb, zgodovinski vrtovi, drevoredi, okrasni nasadi, območja spomenikov, mostovi, gozdne ceste, urbana oprema, med katero spadajo skulpture, vodnjaki, pitniki, cvetlična korita, klopi, in ostali specifični elementi. Med površine, ki **večkrat sodijo v okvir dela in vzdrževanja drugih ali dodatnih izvajalcev** urejanja javnih površin so: pokopališča in lokalne ceste, vaške zelenice in igrišča (krajevne skupnosti), območja ob občinskih zavodih in javnih objektih (zdravstveni dom, vrtci, šole, kulturni domovi) in športna igrišča, posamezni parki in krožišča.

Podatki, ki so pomembni za vse ravni urejanja prostora – od dolgoročnega načrtovanja, projektiranja, rabe in vzdrževanja do prenove prostora – so smiselni le toliko, kolikor dobro služijo nekemu namenu. Za obvladovanje celotnega spektra nalog s področja urejanja javnih površin so v osnovi potrebne sorazmerno preproste ter predvsem redno vzdrževane in osvežene zbirke podatkov o javnih površinah, vrstah ureditev in vrstah intenzivnosti in zahtevnosti vzdrževanja. S sodelovanjem tehnično usposobljenih, odgovornih in zainteresiranih upravljavcev je mogoče zagotoviti oblikovanje razumno obsežnih in živih podatkovnih zbirk, ki služijo namenu in ciljem urejanja prostora (Vertelj, Simoneti, 2011).

Kakšne podatke bi torej evidenca javnih površin morala vključevati? Ključne informacije potrebne za načrtovanje in upravljanje javnih površin ter izvajanje GJS, ki jih mora vključevati kataster javnih površin občine so:

- lokacija javne površine,
- parcelna številka in katastrska občina,
- lastništvo (za javno rabo ustrezno urejeni lastniški odnosi),
- velikost javne površine,
- komunalna oprema in objekti,
- obseg del in nalog glede na vrsto površin, značaj ureditev in opremo,
- predvidena pogostost čiščenja in izvajanja vzdrževalnih del.

Evidenca javnih površin mora biti primerljiva z drugimi evidencami oziroma katastri javne infrastrukture, izhajati pa mora iz dejanskega stanja in biti povezana z informacijami o načrtovanih v OPN. Za zgled so lahko tudi občine, ki so take katastre že vzpostavile: Novo mesto, Velenje, Kočevje, Brežice ga vzpostavljajo, tudi Ljubljana ga ima. Zavedati pa se moramo, da glavno težavo ustreznemu evidentiranju javnih površin predstavlja izvorna problematika opredelitve javnih površin, ki je bila predstavljena že v predhodnem poglavju.

4.2 Priporočila glede evidentiranja javnih površin

- ➔ **obveznost vzpostavitve in vodenja pregledne javne evidence** /katastra/ javnih površin bi morala biti določena kot zakonska **obveznost občin** – to bi se lahko uredilo hitro v enem od sistemskih zakonov, najprimerneje že v novem Zakonu o izvajanju gospodarskih javnih služb varstva okolja;
- ➔ določiti velja **minimalno vsebino evidence** in sicer so to: podatki o lokaciji, velikosti, lastništvu, namembnosti, ureditvi (leto, vrednost) in opremljenosti (komunala, urbana oprema, in podatki o zasaditvi);
- ➔ ključna je **obveznost stalnega posodabljanja**;
- ➔ evidence bi morale biti vodene elektronsko in **v določenem obsegu vsebine tudi javno dostopne**;
- ➔ živa **povezava evidence s programom dela in izvajanjem del in nalog** je priporočljiva;
- ➔ glede na to, da občine oziroma izvajalci GJS že sedaj vodijo boljše ali slabše evidence javnih površin, bi moralo biti **občinam prepuščeno, na katerih platformah to delajo in kako**, če le zadostijo pogojem iz predhodne alineje;
- ➔ v pomoč občinam za oblikovanje evidence se (po sprejemu operativnega programa za področje GJS) lahko po izraženi potrebi pripravi **navodila oziroma priporočila za pripravo** evidence (se izpostavi **primere dobre prakse organizacije in rabe obstoječih evidenc**) - lahko tudi zgolj z objavo na spletni strani MOP.

05

Oblika zagotavljanja GJS

5.1 Ureditev oblik izvajanja GJS. . 70

5.2 Oblike izvajanja GJS v praksi . 73

5.3 Priporočila glede oblik izvajanja GJS 75

5.1 Ureditev oblik izvajanja GJS

Urejanje in čiščenje javnih površin je po prvem odstavku 149. člena ZVO-1 **obvezna občinska javna gospodarska služba varstva okolja**, torej v pristojnosti občin. Temelj za način določanja oblike izvajanja GJS v posamezni občini sta tako **Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o gospodarskih javnih službah**.

Na podlagi 21. člena **Zakona o lokalni samoupravi** občina "*samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena "(izvirne naloge)", ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom*."
Tako občina med drugim skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in **opravlja druge dejavnosti varstva okolja**. Občinska uprava opravlja upravne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti (49. člen). Na podlagi 61. člena pa opravljanje lokalnih javnih služb občina zagotavlja:

- neposredno v okviru občinske uprave,
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij,
- z dajanjem koncesij,
- na drug način, določen v skladu z zakonom.

Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Občine lahko za izvajanje javne službe podelijo skupno koncesijo.

V zvezi z obliko izvajanja GJS je pomembna okoliščina, da glede te javne infrastrukture zaradi njene kolektivne narave ni možno določiti končnega uporabnika – plačnika storitve "urejanja in čiščenja. Dejstvo vpliva na to, da se dejavnost urejanja javnih površin obravnava drugače kot druge vrste komunalnih dejavnosti, zmanjšuje se njen pomen in se jo postavlja v sistemu urejanja prostora v podrejeno vlogo. Prav tako je, kot že omenjeno v poglavju 2, vloga uporabnikov javnih površin, kot upravičencev splošne rabe, spregledana. Po eni strani v smislu možnega pravnega varstva te splošne rabe, po drugi strani pa z vidika pravic uporabnika v primerjavi z drugimi javnimi infrastrukturami, ker naj pri javnih površinah ne bi bilo končnega uporabnika (oziroma **plačnika)**. Vendar tak način obravnave javnih površin ni sprejemljiv, ker tudi ni utemeljen. Ker smo uporabnik javnih površin vsi in občinski proračun predstavlja javna oziroma t. i. skupna sredstva vseh prebivalcev občine, hkrati pa tudi prebivalci preko davkov in dajatev prispevamo v občinski proračun, občina pa tudi na račun prebivalcev pridobi določena sredstva od države. Hkrati imamo koristi od javnih površin tako prebivalci kot tudi celotni mestni sistemi (okolje, klima, narava, odvodnjavanje). Zato ni dopustno, da se ta izrazito **nepridobitna dejavnost**, obravnava kot finančno breme občine, ki ga je treba kar se da racionalizirati. Tendenca zmanjševanja obsega in kakovosti dela in racionalizacije stroškov občine lahko posledično vodi do škodljivega krčenja funkcij javnih površin, znižanja uporabne vrednosti in nenazadnje do degradacije in celo krčenja obsega javnih površin.

Tudi **Zakon o gospodarskih javnih službah** (ZGJS), podobno kot Zakon o lokalni samoupravi določa oblike izvajanja gospodarske javne službe. 6. člen ZGJS tako kot možne oblike zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb določa:

- **režijski obrat**, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali koncesijo;

Režijski obrat se organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti (17. člen). Opravljanje gospodarske javne službe kot javne službe v režiji ne izključuje dajanja koncesij (drugi odstavek 29. člena).

- **javni gospodarski zavod**, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj;

Podrobneje je delovanje javnega gospodarskega zavoda urejeno v členih od 18. do 24. ob uporabi tudi Zakona o zavodih.

- **javno podjetje,** kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;

Ustanovitelj javnega podjetja – občina določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin in odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Javno podjetje se ustanovi skladno z Zakonom o gospodarskih družbah (25. do 28. člen).

- **dajanje koncesij**.

Za podeljevanje koncesij nimamo posebnega zakona, koncesionar opravlja dejavnost v skladu z načinom, predpisanim za opravljanje javne službe; ZGJS kot področni zakon podrobneje ureja podelitev koncesije v členih od 29. do 53.; koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe (30. člen) in je izbrana na javnem razpisu (36. člen).

Obliko izvajanja občinske gospodarske javne službe predpiše lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov (drugi odstavek 3. člena). Ta določa (7. člen):

- organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja GJS po vrstah in številu izvajalcev (v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, na podlagi koncesije ali javnih kapitalskih vložkov),
- vrsto in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev,
- pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- pravice in obveznosti uporabnikov,
- viri financiranja GJS in način njihovega oblikovanja,
- vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje gospodarske javne službe, ki so lastnina republike ali lokalne skupnosti ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa,

- druge elemente pomembne za opravljanje in razvoj gospodarske javne službe.

Bistvena razlika med možnimi oblikami je v usposobljenosti občinskih uprav in zmožnosti financiranja poslovanja teh na eni strani ter v regulaciji posameznih gospodarskih javnih služb na drugi strani. Izvajanje v režijskem obratu zahteva visoko strokovno in operativno usposobljenost občinske uprave ter manjšo regulacijo. Bolj se ureditve oddaljujejo od te oblike preko javnega zavoda, javnega podjetja do koncesionarja, bolj se povečuje potreba občine po regulaciji (konkretnemu predpisovanju površin, obsega in narave del in nalog)[81].

Glede na nepridobitno naravo GJS urejanje in čiščenje javnih površin bi bila zgolj **za izvajanje te GJS najbolj primerni obliki**:

- **režijski obrat**, če je to racionalno in je obseg del tak, da se to lahko izvede z zaposlenimi v občinski upravi brez večjega obsega podizvajalcev. Zato mogoče režijski obrat ni primeren za zelo majhne občine, ker so lahko strokovne kvalifikacije za urejanje javnih površin sorazmerno specifične in tega kadra (vrtnar, arborist) za izvajanje drugih del in nalog občina ne potrebuje;
- **javni zavod**, saj le ta statusna oblika zagotavlja nepridobitno izvajanje dejavnosti[82], čeprav ima očitno v praksi več slabosti saj po navedbah Zbornice komunalnega gospodarstva na področju izvajanja GJS pri nas ni javnih zavodov[83].

V praksi se GJS tako izvaja z režijskimi obrati, javnimi podjetji in preko koncesij. Če gre za javna podjetja, je v njih pogosto združeno izvajanje več GJS – v kombinaciji s pridobitnimi (plačljivimi) dejavnostmi. To verjetno narekujejo razlogi ekonomičnosti (ekonomija obsega), zaradi katerih tudi ne prihaja do ustanavljanja javnih zavodov. Drug pomemben vidik je pridobitne narave. Javno podjetje se lahko ustanovi na podlagi Zakona o gospodarskih družbah in primerni obliki sta družba z omejeno odgovornostjo in delniška družba. Javno podjetje (Prodan, 2015) ustanovi lokalna skupnost oziroma več lokalnih skupnosti, kot družbeniki oziroma delničarji pa so lahko vključeni tudi druge osebe javnega prava (na primer javna podjetja). Gospodarska javna služba se v javnem podjetju izvaja, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba. Gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot pridobitno in terja več tehnologije, sledi pa ekonomiji obsega (širok krog uporabnikov).

Slednji opis kaže, da izvajanje GJS urejanje in čiščenje javnih površin, ki je nepridobitno, brez evidentiranih "uporabnikov-plačnikov", razen v smislu davkoplačevalcev, v okviru javne gospodarske družbe ni najbolj primerno. Oziroma kot tako, je bolj "pritaknjenec" drugim pridobitnim GJS, ki jih izvaja javno podjetje, povsem odvisen od urejenosti razmerij z občino glede

[81] Povzeto po Prodan, Irena, 2015, gospodarske javne službe v občini, podjetje in delo, št. 3-4, str. 613.
[82] Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, **če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička** (1. člen).
[83] Med pregledom odlokov smo zasledili, da je javni zavod iz svojega režijskega obrata in javnega podjetja Simbio leta 2019 ustanovila občina Celje, a ga je nedavno preoblikovala v javno podjetje (https://www.rfantasy.si/43847).

obsega plačil (tudi ta pa so namenjena zgolj pokrivanju stroškov, ne prispevajo pa k razvoju dejavnosti in dobičku podjetja). Iz tega razloga je tudi vprašljivo izvajanje te GJS preko koncesionarjev, ki so praviloma pridobitne pravne osebe, sledijo dobičku in so interesno lahko precej oddaljeni od interesov nepridobitnih javnih dobrin, ki so v splošni rabi.

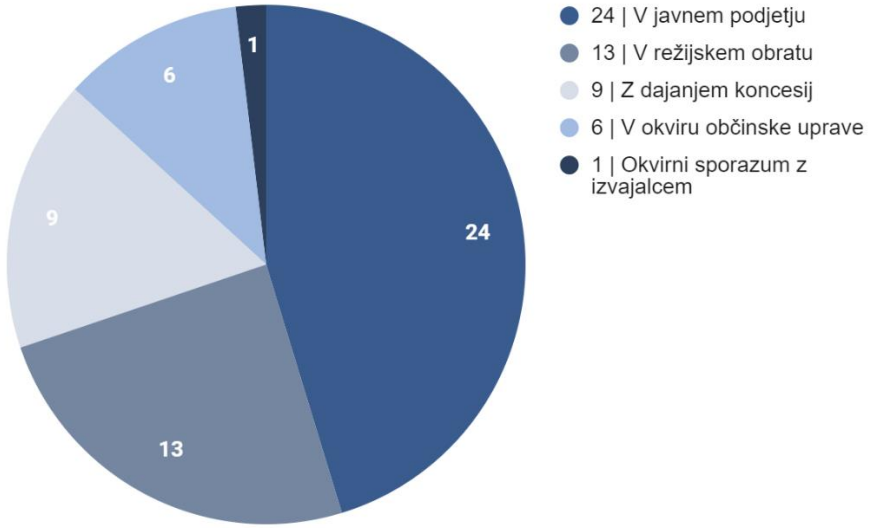
5.2 Oblike izvajanja GJS v praksi

Oblika zagotavljanja GJS občinam ni predpisana kar pomeni, da si vsaka občina sama izbere zase najprimernejši način izvajanja GJS. V praksi to pomeni, da občine lahko in tudi res skozi čas tudi spreminjajo izbrani način izvajanja GJS. Tako sta nedavno ravnali mestni občini Novo mesto in Celje, pri čemer je prva izvajanje s koncesijo zamenjala z javnim podjetjem, druga pa je režijski obrat zamenjala za javno podjetje. Trenutni trend se kaže v zagotavljanju GJS urejanje in čiščenje javnih površin preko javnega podjetja, tudi v kombinaciji z drugimi javnim službami. Koncesija pa je kot oblika izvajanja GJS razmeroma manj razširjena in po podatkih, pridobljenih z anketo, jo za zagotavljanje GJS prakticira slaba petina vprašanih občin (9 od 52).

Z anketnim vprašalnikom smo sicer ugotovili, da od 52 občin, ki so se nam odzvale:

- 24 občin izvaja GJS urejanje in čiščenje javnih površin v javnem podjetju
- 13 v režijskem obratu,
- 9 z dajanjem koncesij
- najmanjši delež pa drugače v okviru občinske uprave (glej sliko).

Večina sodelujočih občin sodeluje z izvajalci GJS že več kot 10 let, kar ocenjujemo kot določeno vrsto potrditve, da so **za izvajanje GJS koristna stabilna in dolgoročna partnerstva med občino in izvajalcem**. V teoriji in poročilih o praksi namreč sledimo poročilom o tem, da je urejanje javnih površin izrazito odvisno od izkušenj in dobrega poznavanja lokalnih razmer ter odgovornosti izvajalca za podobo in urejenost zelenih in utrjenih javnih površin. Zato se pogosta menjava izvajalca in prakse urejanja ne obnese najbolje in obratno, zato se zavzetost izvajalca s časom pokaže v boljši urejenosti in vsestranskem zadovoljstvu z javnimi površinami.



Graf prikazuje rezultate ankete na vprašanje o načinu izvajanja GJS javne površine v 52 različnih občinah.

Tudi analiza izbranih občinskih odlokov (vključena je bila vsaka 7 občina) o izvajanju javne službe, ki je bila izvedena kot dopolnitev anketnih ugotovitev, je pokazala podobno razmerje pri izbiri načina izvajanja GJS. Po pregledu 63 občinskih odlokov smo ugotovili, da je največ občin (28) izbralo izvajanje GJS preko svojih javnih podjetij, podoben manjši delež pa režijski obrat (13) in izvajanje preko koncesionarja (12). Nekatera javna podjetja zagotavljajo GJS tudi za dodatne, druge manjše občine, ki so lahko tudi so-ustanoviteljice podjetja (primer javnega podjetja Komunale Tolmin, ki izvaja to službo v občini Tolmin in občini Bovec).

Za nekatere občine žal ni bilo možno ugotoviti konkretnega načina izvajanja, ker imajo sklenjene okvirne sporazume za vzdrževanje in podobne oblike urejanja javnih površin.

Kot **najbolj ustrezen** način in najpogosteje izbran se izkazuje **izvajanje GJS z javnim podjetjem** tako je tudi mnenje Zbornice komunalnega gospodarstva. Podelitev koncesije zna biti bolj toga oblika izvajanja in koncesionar je lahko zaradi pridobitne naravnanosti precej odmaknjen od javnega interesa, v imenu katerega izvaja svoje delo. Predstavniki občin pa so tudi povedali, da je režijski obrat za majhne občine manj primeren, ker je obseg dela omejen in težko ekonomsko vzdržno zagotovijo strokovno kvalificiran kader, večje pa se v praksi redko odločajo za režijske obrate, ker jim druge oblike izvajanja GJS bolj ustrezajo.

Ima pa npr. MO Velenje za izvajanje GJS koncesionarja, sprejet Odlok za izvajanje te GJS in Pravilnik o standardih s prilogami, v katerih so popisi infrastrukture za izvajanje GJS in osnovni (kvalitativni) standardi. Obveznosti koncesionarja so jasno in natančno določene in v občini s to obliko izvajanja GJS zadovoljni, konkurenca potencialnih koncesionarjev po njihovem mnenju izboljšuje storitev. Podobno lahko ugotovimo tudi pri MO Nova Gorica, kjer ima koncesijo za izvajanje GJS podjetje Komunala Nova gorica d.d., pri čemer sta odlok o obliki izvajanja GJS in pravilnik o urejanju in čiščenju javnih površin že iz leta 2010, izvajalec pa poroča, da stabilno deluje na območju javnih površin v občini že 70 let.

So pa predstavniki občin izpostavili problematiko socialnega vidika izvajanja GJS v različnih oblikah, to je **različnega položaja delavcev**, če ti delajo v režijskem obratu, v javnem zavodu ali pri koncesionarju (ki ima praviloma najete delavce). Gre tako za socialni in deloma strokovni vidik izvajanja GJS; z vidika delavcev je **najbolj primerna in varna oblika javno podjetje**.

Pogovori v fokusnih skupinah so pokazali, da so vse zakonsko določene oblike sprejemljive, je pa oblika **povezana tudi s stroški**. Manjkajo standardi in normativi, ki bi enotneje določali vsebino in ceno opravil GJS in na to bi moral biti vezan nek fiksen znesek, ki ga občina nameni za izvajanje dejavnosti. Poleg tega je npr. pri koncesionarjih pomembno upoštevati še stroške nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe. Stroškovni vidik pa je verjetno tako ali tako med glavnimi merili, ko se občina odloča za določeno obliko izvajanja GJS. Drug pomembne dejavnik pa je **dolgotrajnost sodelovanja z izvajalcem, ki dobro pozna prostor**, je seznanjen s funkcijami in rabo in okoljskimi odzivi; ker izvajalec bolje pozna funkcije prostora s terena, se ga zato lahko vključuje v pomembne načrtovalske odločitve. Za **manjše občine pa bi bilo primerno povezovanje** za izvajanje GJS.

Za dobro izvajanje GJS ni pomembna samo statusna oblika izvajanja, temveč tudi **sodelovanje z različnimi deležniki in uporabniki** (14. člen ZGSJ). Pogovori v fokusnih skupinah in pregled odlokov je pokazal, da imajo nekatere občine posebej ustanovljena telesa (npr. Krško, Izola, Lenart), nekatere pa v svojih odlokih omenjajo sodelovanje z uporabniki (npr. Kozje). Ta telesa so praviloma ustanovljena na podlagi odlokov o izvajanju GJS, ki večkrat govorijo tudi o načinu sodelovanja in ustanovitvi telesa, ki se sestavi na različne načine (odlok Ptuj, Polzela), odlok o GJS Sežana pa ureja celo naloge tega telesa in kako je treba predloge sveta obravnavati. Povezave na te odloke so predstavljene v poglavju 2.3.5.

5.3 Priporočila glede oblik izvajanja GJS

Glede same oblike izvajanja GJS ni videti potreb po spremembi sedanjih oblik. Občine so suverene, da glede na potrebe in možnosti same izberejo svojo obliko izvajanja. Vendar pa bi bilo priporočljivo:

- ➔ da se za boljše pogoje izvajanja te GJS z zakonom določi pogoje za določitev nekega **splošnega načina za določitev minimalno potrebnih sredstev** (lahko morda tudi drugih na primer človeških virov), ki jih mora občina nameniti za izvajanje te GJS.

To ne pomeni samo boljše, bolj enotno izvajanje te GJS na ravni države, temveč je predpogoj za izpolnjevanje dolžnosti občine, da zagotavlja zadosti javnih površin za svoje občane. Sam normativ bi se lahko določili upoštevajoč število prebivalcev in (dobro evidentirane) javne površine (v zadostnem obsegu) v občini ali m^2/leto – to bi moral določiti nov Zakon o javnih službah varstva okolja.

- ➔ da se posebej premisli o potrebnosti dodatnega **financiranja s strani države** glede na presojo z ozirom na stanje v prostoru, podnebna tveganja in podobno v smislu izenačevanja pogojev kakovosti bivanja;

Fabjančič in sodelavci tu omenjajo tri možnosti: (1) dodatna sredstva za opravljanje nujnih nalog občine, (2) sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima država poseben interes za razvoj občine, (3) udeležba države v financiranju investicij v občinah z najnižjim komunalnim standardom (199, str. 11).

- ➔ prav tako je treba spodbuditi občine, da se razmišlja tudi o **drugih oblikah sofinanciranja in krepitve učinkov izvajanja GJS**, kot so oblikovanje namenskih fundacij in vključevanje prebivalcev in nevladnih organizacij v urejanje;

Gre za dobro znane in uveljavljene ter prav na področju GJS vse bolj aktualne prakse dopolnjevanja kapacitet javnega sektorja.

- ➔ za manjše občine bi bila primerna podpora države v smislu priporočil ali primerov dobre prakse združevanja potreb za skupno izvajanje GJS – kot mehka vsebina.

- ➔ spodbuditi je potrebno tudi **izvajanje 14. člena ZGJS glede teles za varstvo uporabnikov javnih površin kot javne dobrine** – s priporočili za vključitev predstavnikov četrtnih skupnosti, sosesk, krajevnih skupnosti, upravnikov večstanovanjskih stavb, in vseh drugih upravljavcev javnih površin v občinski ali državni lasti, stečajnih upraviteljev, nevladnih organizacij in zainteresirane javnosti ter lastnikov drugih utrjenih in zelenih površin (funkcionalnih zemljišč).

06 Vrste in vsebine nalog, ki se izvajajo v okviru izvajanja GJS

6.1 Razpon dela in nalog . . 78

6.2 Pregledni seznam javnih površin . 81

6.3 Pregledni seznam vrst in vsebine dela 82

6.4 Priporočila . . . 85

6.1 Razpon dela in nalog

Za upravljanje javnih površin in učinkovito izvajanje GJS sta poleg evidence javnih površin pomembna tudi **vsebina in obseg dela.** Povezana sta z vrstami površin in ureditev, ki se odražajo v programu in vsebini dela. Fabjančič in sodelavci (1999) za potrebe standardov najprej opredelijo objekte in naprave skupne komunalne porabe, nato pa dorečejo dela in naloge za njihovo urejanje (čiščenje, vzdrževanje, posodabljanje).

Zakon o urejanju vzdrževanju in varstvu zelenih površin (1973) je vzdrževanje **preprosto razdelil v tri skupine opravil**:

1. **oskrbo in obnavljanje** gozdnega, parkovnega ali sadnega drevja, grmovja, cvetličnih nasadov, trat in podobno,
2. **vzdrževanje in obnavljanje** pešpoti, ograj, instalacij in opreme ter
3. **varovanje zelenih površin** pred poškodbami pri čemer to še posebej razdela z določilom, ki **prepoveduje odstranjevanje dreves** v naseljih razen, če ni tako predvideno v urbanističnih dokumentih in zahteva pridobitev dovoljenja za posek s strani pristojnega upravnega občinskega organa.

Na ta način opredeli tri ključne vsebinske sklope del in predvsem **izpostavi pomen dreves v naseljih v okviru nalog GJS**.

Vrste javnih površin so naštete že primeroma v zakonu o urejanju prostora in gradbenem zakonu:

"*kot so javna cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina*" (ZUreP-2)

oziroma

"*kot je javna cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina*" (gradbeni zakon).

Zakon o urejanju prostora je pri naštevanju tipologije javnih površin nekoliko bolj dosleden, a to za izvajanje nalog GJS ni bistveno. Bistvena za izvajanje GJS sta **velik razpon vrst površin (tipologija) in s tem pogojenih vrst dela in nalog**. Nabor javnih površin kot površin v splošni javni rabi obsega tako urejanje:

1. **javnih zelenih površin in prvin** (parki, vrtovi, okrasne zasaditve, zelenice, drevoredi, posamezna drevesa, mestni gozdovi) kot
2. **utrjenih javnih površin** (ceste, ulice, poti, igrišča, trgi, ploščadi, stopnišča, tržnice, parkirišča) in
3. **opreme in ureditev teh površin** (urbana in komunalna oprema, javna stranišča, lokali ipd).

Zaradi vsebine in narave dela izvajalci GJS za celovito obvladovanje obsega javnih površin potrebujejo hkrati **različno strokovno usposobljeno** (vrtnarji, delavci, arborist, delo s stroji, ročno delo) **in številčno delovno skupino kot tudi različno delovno orodje in naprave** - osnovna sredstva (košnja, odstranjevanje listja in snega). Leta 1985 je navodilo o evidentiranju in ocenitvi

javnih površin ter izkazovanju stroškov, potrebnih za njihovo vzdrževanja določalo, da je izvajanje del tudi **sezonsko pogojeno**, pri čemer zimska in poletna dela zaradi različne narave dela niso v celoti obvladljiva z enako skupino zaposlenih.

Izvajanje GJS vključuje naloge iz naslednjih področij:

- **načrtovanje in organizacija dela** na ravni leta, sezone, tedna in dneva;
- **sodelovanje z občino** (poročanje, programiranje) **in drugimi** izvajalci javnih služb in drugimi upravljavci in lastniki javnih površin;
- **vzdrževanje, obnavljanje in čiščenje** javnih zelenih in utrjenih površin in opreme;
- **varovanje javnih površin, dreves in drugih rastlin ter opreme** pred poškodbami in uničevanjem ter sanacija poškodb;
- **prenova in posodabljanje** javnih površin, utrjenih površin vegetacije, ureditev, in opreme;
- **spremljanje stanja, nadzor nad rabo in urejanjem novih javnih površin**;
- **delo z uporabniki** (tudi spremljanje zadovoljstva uporabnikov).

Občine praviloma ne objavljajo programov dela izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin (Novo mesto, Pivka). Je pa obveznost takega programa lahko določena z odlokom (npr. Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Občini Bled, Odlok o urejanju, vzdrževanju in varstvu javnih zelenih površin, drugih zelenih površin in javnih površin v Mestni občini Celje – dveletni programi). Odlok Novo mesto pa določa zelo podrobno vsebino letnega načrta izvajanja GJS. Ta v 9. členu pravi, da mora Predlog Letnega programa, ki ga pripravi izvajalec za prihodnje koledarsko leto, vsebovati:

- navedbo površin, ki bodo predmet vzdrževanja in pri vsaki površini:
- frekvenco vzdrževanj in vrsto vzdrževalnih del,
- strošek, količino in vrsto porabljenega materiala,
- strošek, količino in vrsto dela;

- navedbo površin, ki bodo predmet čiščenja in pri vsaki površini:
- frekvenco čiščenja in vrsto čiščenja (ročno/strojno/kombinirano),
- strošek, količino in vrsto porabljenega materiala,
- strošek in količino dela;

- navedbo površin, ki bodo predmet urejanja zelenih površin in pri vsaki površini:
- frekvenco vzdrževanj in vrsto vzdrževalnih del,
- strošek, količino in vrsto porabljenega materiala,
- strošek, količino in vrsto dela;

- navedbo površin, ki bodo predmet zimske službe in pri vsaki površini:
- frekvenco čiščenja in vrsto čiščenja (ročno/strojno/kombinirano),
- strošek, količino in vrsto porabljenega materiala,
- strošek in količino dela;

- druga dela na zahtevo občine;
- letni finančni načrt, ki bo vseboval specifikacijo vseh del in njihovo finančno ovrednotenje.

Mestna občina Maribor, ki beleži na področju GJS najdaljšo solidno urejenost s podrobnimi predpisi, vrste in obseg storitev javne službe urejanje in čiščenje javnih površin deli na:

- urejanje in čiščenje javnih utrjenih površin,
- urejanje in čiščenje javnih zelenih površin ter
- dejavnost akvarija, terarija v mestnem parku.

Urejanje in čiščenje zelenih javnih površin po sprejetem odloku[84] obsega spomladansko in jesensko čiščenje zelenih javnih površin, redno košnjo trave, obnavljanje in nego travnatih površin ter zatiranje plevela, varstvo rastlin pred rastlinskimi boleznimi, škodljivci, paraziti in poškodbami, sajenje, obnavljanje, oskrba in nega grmovnic in živih mej, sajenje in nega dreves ter odstranjevanje in nadomeščanje bolnih in nevarnih dreves, sajenje, urejanje in vzdrževanje cvetličnih nasadov, urejanje in vzdrževanje okrasnih rastlin v betonskih koritih in cvetličnih posodah, vzdrževanje in obnavljanje parkovne opreme in objektov, postavitev in vzdrževanje opozorilnih in označevalnih tabel, pobiranje in odvoz odpadkov z zelenih javnih površin, zbiranje in odvoz odpadkov z zelenih javnih površin ob prireditvah v skladu s potrjenim programom mestne občine Maribor, arboristične preiskave.

Iz analize vemo, da občine v okviru GJS **urejajo različen obseg vrst javnih površin** in sicer v glavnini primerov v okviru GJS urejajo **parke, zelenice, ulice in trge, tudi javna otroška igrišča** in tržnice, nekatere tudi javna parkirišča in redkeje tudi javne dele pokopališč. Hkrati pa rekreacijske in športne površine ter otroška igrišča in javne površine ob občinskih institucijah pogosto urejajo **drugi izvajalci** kot na primer občinski javni zavodi, ki upravljajo tudi pripadajoče objekte (šole in vrtci) ali so pristojni za izvajanje programov na teh javnih površinah (športni zavodi). Na ta način se **obseg dela in nalog GJS razdeli med izvajalce, kar lahko vpliva na neenako kakovost urejanja** in zato so lahko slabše tudi **možnosti občine za obvladovanje kakovosti in stroškov dela z urejanjem javnih površin**.

Cilj organizacije izvajanja GJS je zagotoviti obseg dela, ki zagotavlja organizacijo strokovno kompetentne delovne skupine in kontinuirano celovito izvajanje del in nalog. Občina Novo mesto na primer ureja v okviru GJS **vse javne površine razen gozdov, cest in športnih površin** kar je glede na druge možne rešitve za urejanje teh površin in tudi na naravo teh površin in vsebino dela povsem sprejemljivo in se ne križa z interesi izvajanja GJS.

Predhodni in aktualni pogovori z izvajalci GJS kažejo na to, da je **delitev dela z urejanjem javnih površin v občini med večje število izvajalcev** lahko problematična tako z vidika obvladovanja stroškov kot kakovosti dela. Glede na naravo dejavnosti, **raziskave in dobra praksa priporočajo združevanje javnih služb,** ki delujejo na področju urejanja javnih, še posebno pa

[84] Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja utrjenih javnih in zelenih površin v Mestni Občini Maribor (MUV 14/11; 12/14)

javnih in drugih zelenih površin naselja (URGE, 2004; Green Keys, 2008). Glede na majhnost slovenskih občin je tudi v Sloveniji smiselno razmišljati o karseda **celovitih službah** urejanja javnih površin, ki lahko obvladajo celoten spekter del in nalog. Tu velja omeniti, da tudi **predstavniki občin že govorijo o pomenu sodelovanja** med občinami pri izvajanju GJS in da v praksi primeri kažejo, da **organizacija izvajanja del in nalog GJS že sledi logiki povezovanja** in smotrne delitve bremen predvsem v smislu oblikovanja strokovno usposobljenih in tehnično opremljenih delovnih skupin na strani izvajalca.

6.2 Pregledni seznam javnih površin (nabor javnih površin)

Ker vsebino dela GJS narekujejo poleg programa predvsem vrste in ureditve javnih površin smo za boljše razumevanje narave dela najprej s pomočjo pregleda več občinskih odlokov sestavili **pregledni seznam vrst javnih površin in javnih ureditev,** ki se glede na zakonska določila in prakso občin urejajo v okviru GJS[85]. Gre za pragmatično, iz prakse oblikovan seznam, ki nam razkriva tri glavne skupine površin in zbirko prvin opreme javnih površin, ki opredeljujejo naravo dela in nalog GJS potrebnih za varstvo, razvoj, vzdrževanje in ohranjanje funkcij javnih površin.

Občine podrobnejši izbor površin predvsem pa vrste in obseg dela opredeljujejo v svojih predpisih o izvajanju javne službe ter še dodatno v programih dela, kjer se predvsem določajo tudi standardi v smislu intenzitete in obsega vzdrževanja.

Pregledni seznam vrst javnih površin in ureditev, ki se urejajo z GJS:

1 utrjene javne površine (prevladujejo tlakovane površine, drevesa v tlaku, vegetacija v koritih)

- ulice, pločniki, trgi
- poti, sprehajališča in javna stopnišča
- javna parkirišča in tržnice

2 utrjene in zelene javne površine (razmerja tlakovano - zeleno so različna in se lahko spreminjajo)

- javne in zelene površine železniških in avtobusnih postajališč
- krožišča in druge ureditve javnih cest in ulic
- javna kopališča na naravnih vodah
- javna otroška igrišča
- športna igrišča
- pokopališča
- rekreacijske površine

[85] Tukaj pragmatično sestavljen seznam odstopa od tipologije javnih zelenih in grajenih površin, ki jo uveljavlja Državni prostorski red za načrtovanje razvoja zelenih (Zeleni sistem, 2020) in grajenih javnih površin (v izdelavi) ga je pa možno v nadaljevanju vsaj na tipologijo zelenih površin, če bi bilo ocenjeno, da je to smiselno in potrebno, prilagoditi.

3 zelene javne površine

- javni parki, vrtovi in zelenice
- okrasne in reprezentančne zasaditve pred javnimi objekti
- drevoredi, posamezna mestna drevesa, zavarovana drevesa
- zelene površine ob javnih cestah, ulicah in poteh
- zelene in javne površine ob spomenikih, zgodovinskih, turističnih in drugih javnih objektih
- zelene površine ob vodotokih
- zelene površine za individualno rabo (vrtovi, območja za vrtičkarje)
- zelenice ob javnih objektih in stanovanjskih blokih
- zelene površine za omejeno javno rabo ob šolah, vrtcih in drugih občinskih ustanovah
- varovalni gozdovi in gozdovi s posebnim namenom
- nezazidana stavbna zemljišča

4 elementi opreme javnih površin

- korita z zasaditvami (enoletnice, trajnice in drevesa) na javnih površinah
- ograje, stebrički, stojala za kolesa
- usmerjevalne in informacijske table
- razstavni panoji in razstavišča na prostem
- klopi, mize, smetnjaki, druga urbana oprema
- senčnice in lope
- fiksni žari in piknik oprema
- vodnjaki in pitniki
- luči
- spominska obeležja in javne skulpture
- odtočni kanali - mulde in odtoki
- javne sanitarije

6.3 Pregledni seznam vrst in vsebine dela

V nadaljevanju smo s pomočjo ugotovitev analize in podrobnega pregleda občinskih predpisov sestavili nabor vrst dela, ki ga zahteva urejanje javnih površin. Gre za poskus oblikovanja preglednega seznama del in nalog, ki jih obsega izvajanje GJS, se pa za potrebe posamezne občine smiselno opredeli glede na njene vrste javnih površin in ureditve.

Tako dobljeno zbirko del smo preverili še z enim od predpisov o dodelitvi koncesije, ker smo bili opozorjeni, da naj bi bilo prav izvajanje s koncesijo najbolj natančno vsebinsko opredeljeno. V odloku o dodelitvi koncesije MO Velenje (Uradni Vestnik MO Velenje, 24. junij 2020), ki je izvajalcu bila še podaljšana, smo odkrili, da popis del, ki jih obsega javna služba, vključuje samo eno vsebino, ki je predhodno nismo evidentirali (izobešanje zastav). Tozadevni odlok o predmetu in

pogojih za dodelitev koncesije določa, da so predmet javne službe naslednje dejavnosti:

- **urejanje utrjenih javnih površin**:
  - vzdrževanje utrjenih površin,
  - odstranjevanje živalskih kadavrov,
  - vzdrževanje objektov na utrjenih površinah,
  - intervencijski ukrepi,
  - zimska služba;

- **pometanje in čiščenje utrjenih javnih in drugih površin:**
  - ročno in strojno pometanje in čiščenje javnih utrjenih površin ter drugih površin skladno s standardom izvajanja,
  - pobiranje odpadkov z utrjenih in drugih površin,
  - ločeno zbiranje odpadkov v koših za odpadke, če to zahteva veljavna zakonodaja,
  - praznjenje košev za odpadke,
  - pobiranje in odvoz odpadkov z utrjenih in drugih površin,
  - zbiranje in odvoz odpadkov z utrjenih in drugih površin ob prireditvah, v skladu s potrjenim programom občine,
  - zatiranje in odstranjevanje plevela z utrjenih površin (razpoke, dilatacije, ipd.) in
  - odstranjevanje grafitov;

- **urejanje in čiščenje zelenih javnih površin**:
  - čiščenje zelenih površin,
  - košnja trave in nega travnatih površin,
  - varstvo rastlin pred rastlinskimi boleznimi in škodljivci,
  - sajenje, obnavljanje, oskrba in nega gredic in trajnic,
  - nega dreves in odstranjevanje ter nadomeščanje bolnih in nevarnih dreves,
  - vzdrževanje opozorilnih in označevalnih tabel,
  - pobiranje in odvoz odpadkov z zelenih površin,
  - odstranjevanje živalskih kadavrov,
  - zbiranje in odvoz odpadkov z zelenih površin ob prireditvah v skladu s potrjenim programom občine;

- **vzdrževanje urbane in komunalne opreme**:
  - vzdrževanje in zamenjava poškodovanih ali dotrajanih klopi in košev za odpadke,
  - vzdrževanje in čiščenje klopi, stojal za kolesa in kolesarskih postaj,
  - vzdrževanje ograj, kovinskih stebričkov, vitrin, panojev in morebitne druge urbane opreme,
  - vzdrževanje, čiščenje in premiki konfinov, stebričkov in drugih ovir,
  - vzdrževanje objektov za odvajanje meteornih voda,
  - vzdrževanje prometne signalizacije in opreme;

- **vzdrževanje vodometov in pitnikov:**
  - redno čiščenje vodometov in pitnikov obsega celoletno redno čiščenje le-teh;

- **vzdrževanje igral in fitnes naprav:**
  - vzdrževanje, zamenjavo poškodovanih, dotrajanih ali nevarnih sestavnih delov ter redne letne preglede igral;

- **izobešanje zastav** (prehodno v drugih občinskih odlokih ni evidentirano):
  - nameščanje in snemanje zastav na drogove na javnih površinah v času praznikov in prireditev v skladu s potrjenim programom občine,
  - vzdrževanje, hramba in nadomeščanje zastav,
  - vzdrževanje nosilcev za zastave.

Na osnovi pregleda smo ugotovili, da lahko delo in naloge GJS organiziramo v štiri večje skupine nalog:

1 delo na utrjenih javnih površinah
- pometanje, pobiranje odpadkov in čiščenje tlakovanih površin
- vzdrževanje in obnavljanje peščenih poti in površin (odstranjevanje plevela in smeti, dodajanje peska)
- vzdrževanje in obnavljanje tlakovanih površin in stopnišč
- vzdrževanje asfaltiranih in betonskih površin
- vzdrževanje in čiščenje mostov in brvi
- redno čiščenje odtokov in odvodnih jarkov – muld
- izvajanje zimske službe (čiščenje in odstranjevanje snega, posipanje peska - poledica)

2 delo z opremo javnih površin
- vzdrževanje in praznjenje košev za smeti
- vzdrževanje in čiščenje klopi, miz in druge urbane opreme
- vzdrževanje in čiščenje otroških igrišč in območij za vadbo
- redni pregled in vzdrževanje igral in fitnes naprav
- postavljanje in oskrbovanje hranilnic in valilnic za ptice
- postavljanje, vzdrževanje in obnavljanje opozorilnih napisov in obvestilnih tabel
- vzdrževanje in postavljanje ograj
- vzdrževanje pitnikov, fontan in vodnih ureditev
- vzdrževanje okolice spomenikov in skulptur
- vzdrževanje konfinov, stebričkov in okolice stojal za kolesa
- vzdrževanje kopališč
- čiščenje grafitov
- vzdrževanje in čiščenje javnih sanitarij (previjalnic)
- urejanje in vzdrževanje obvestilnih tabel in smerokazov
- nameščanje in snemanje zastav

3 delo na zelenih površinah in prvinah
- pregled, vzdrževanje in zalivanje mestnih dreves in uličnih/obcestnih drevoredov
- saditev, vzdrževanje in zalivanje korit z rastlinami
- spomladansko in jesensko čiščenje površin

- urejanje in vzdrževanje pešpoti in stopnišč
- redna in sezonska vzdrževalna dela na travnatih površinah (košnja, gnojenje, zračenje)
- letni pregled, obrezovanje in nega parkovnih dreves in drevoredov
- obnavljanje zelenic, grmovnic in dreves
- obrezovanje in oskrba grmovnic in živih mej
- saditev novih dreves, grmovnic in drugih rastlin
- saditev in vzdrževanje gred s cvetjem in trajnicami
- varstvo rastlin pred rastlinskimi boleznimi in škodljivci
- podiranje in odstranjevanje dreves ali grmovnic
- zatiranje plevela, alergenih, invazivnih in drugih rastlin

4 drugo delo

- načrtovanje in organizacija dela
- vodenje in posodabljanje katastra javnih površin
- sodelovanje z občino, drugimi javnimi službami in lastniki javnih površin
- priprava programa izvajanja GJS in poročil o izvajanju
- sanacija poškodb po naravnih nesrečah
- druga vzdrževalna dela, ki so potrebna, da se ohranja urejen videz javnih površin, ki jih določi pristojni občinski organ
- poseganje na javne površine za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Ob tem smo tudi ugotovili, da v okviru nabora del in nalog v občinskih predpisih o izvajanju GJS posamezne občine za zagotavljanje urejenosti javnih površin **dodatno nalagajo obveznosti in odgovornost za urejenost javnih površin tudi**:

- **izvajalcem občasnih dejavnosti** na javnih površinah (odstranjevanje opreme in odpadkov po dogodku, varstvo dreves, zelenic in zasaditev);
- **izvajalcem gradbenih del** na in ob javnih površinah (varstvo dreves, čiščenje odtokov, varstvo plodne zemlje);
- **uporabnikom** javnih površin (vodenje psov, varstvo dreves in nasadov, prepovedi in pravila rabe javnih površin).

Seznam del in nalog obsega vsa dela, ki smo jih lahko zajeli iz različnih občinskih predpisov in je namenjen predstavitvi obsega in narave dela posredno pa tudi opredelitvi pogojev za izvajanje GJS in pripravo programa del in nalog.

6.4 Priporočila

Na osnovi pregleda vrste površin in vsebine del in nalog lahko ugotovimo, da občine vključujejo v izvajanje GJS **različne vrste zelenih in utrjenih javnih površin** in da neodvisno od tega tudi različno natančno določajo obseg del in nalog, ki se izvajajo v okviru GJS. Razlike so deloma pogojene z velikimi razlikami v velikosti občin in tipologijo in ureditvami pripadajočih javnih površin, deloma pa niso zares upravičene.

➔ Občine naj obseg del in nalog **načrtujejo samostojno** v skladu z upoštevanjem **minimalnih enotnih standardov** in programom dela. Priporočljivo je, da občine

načrtujejo program dela dolgoročno in se pri tem strateško povežejo s prebivalci in drugimi upravniki javnih površin in lastniki zelenih in utrjenih funkcionalnih površin naselja.

➔ Vsebina dela je pomembna za izvajanje GJS in bi morala v vsaki občini biti povezana s podatki o konkretnih površinah - lokaciji, obsegu, vrsti javnih površin ter opisom posebnih značilnosti ureditev in opreme. **Urejeni in povezani podatki o javnih površinah, ureditvah, delih in nalogah GJS** omogočajo boljšo opredelitev vsebine dela (vrsta površine, velikost in vrste vegetacijskih sestojev in ureditev, urbana oprema, komunalna oprema...), lažje načrtovanje dela in določitev stroškov in drugih pogojev dela.

Pri tem sta lahko v pomoč tako **pregledni seznam javnih površin** kot **pregledni seznam del in nalog izvajalca GJS**. Opreti pa se je mogoče tudi na **Navodila o evidentiranju in o ocenitvi javnih površin ter izkazovanju stroškov potrebnih za vzdrževanje** (1985), pri čemer je treba upoštevati, da so bila pripravljena za komunalna podjetja v času ko so bile slovenske občine bistveno večje.

➔ Obseg del in nalog je povezan s pogoji (bremena rabe glede na pogostost in številčnost rabe) in standardi (intenziteta) urejanja, ki jih občine določajo samostojno glede na značilnosti okolja in cilje in potrebe urejanja. **Minimalni standardi obsega del in nalog** pa bi vsled zagotavljanja enakovredne uporabne vrednosti in varnosti rabe javnih površin za vse občine morali vključevati vsaj naslednje obveznosti:

- ažurno vodenje in posodabljanje evidence javnih površin;
- redni letni pregled stanja odraslih dreves in vzdrževanje dreves, vodenje evidence o stanju dreves in vodenje evidence o izdaji dovoljenj na posek drevesa;
- redni letni pregled otroških igrišč, redno čiščenje, nadzor in vzdrževanje otroških igrišč;
- redni pregled odvodnih jarkov in kanalov;
- vzdrževanje pitnikov in fontan;
- organizacija dežurne službe za odpravljanje posledic naravnih nesreč;
- sezonsko čiščenje zelenih in utrjenih javnih površin;
- redno čiščenje in vzdrževanje utrjenih in zelenih površin;
- praznjenje košev in odstranjevanje odpadkov po prireditvah;
- vzdrževanje grmovnic, dreves in drugih zasaditev na način, da ne ovirajo preglednosti in varnosti v prometu (prometni prostor pešca, kolesarja in vozil).

07

Predpisani pogoji strokovne usposobljenosti za izvajalca

7.1 Strokovna usposobljenost izvajalcev 88

7.2 Krepitev kompetenc izvajalcev . 89

7.3 Priporočila . . . 90

7.1 Strokovna usposobljenost izvajalcev

Strokovna usposobljenost zaposlenih za izvajanje GJS in povezanih dejavnosti v občinskih predpisih ni zelo strogo zamejena. V enem od odlokov o koncesiji najdemo določila, da mora izvajalec izpolnjevati naslednje pogoje:

- da ima **ustrezna strokovna priporočila** (minimalno eno potrjeno referenco);
- da razpolaga **z zadostnim številom delavcev z ustreznimi kvalifikacijami in izkušnjami** na področju izvajanja koncesije;
- da razpolaga **z zadostnim obsegom ustrezne opreme in naprav oziroma potrebnih sredstev za delo in da razpolaga z vzdrževalno enoto v oddaljenosti do 30 km od sedeža občine**, da zagotavlja interventno izvajanje javne službe ob vsakem času;
- da **se obveže zavarovati proti odgovornosti za škodo**, ki jo z izvajanjem koncesije lahko povzroči državi, občini ali tretji osebi;
- da **predloži skupni izvedbeni program urejanja in čiščenja javnih površin v občini z oceno stroškov** (urejanje in vzdrževanje utrjenih javnih površin z zimsko službo, pometanje in čiščenje utrjenih javnih in drugih površin, urejanje in čiščenje zelenih javnih površin, vzdrževanje urbane opreme, vodometov, vzdrževanje igral in izobešanje zastav);
- da j**e sposoben zagotavljati izvajanje storitev na kontinuiran in kvaliteten način** ob upoštevanju tega odloka, predpisov, normativov in standardov. Hkrati pa mora razpolagati

še najmanj z **desetimi usposobljenimi delavci** za operativno izvajanje del, za pripravo in vodenje del pa z **najmanj enim strokovnjakom vsaj VI. stopnje ustrezne izobrazbe** ter z ustrezno opremo za izvajanje javne službe, to je: s stroji in opremo za izvajanje urejanja in čiščenja javnih utrjenih, površin z zimsko službo, za pometanje javnih površin in urejanje in čiščenje zelenih javnih površin.

Spet v drugem odlok omenja potrebo po kadrovskem načrtu, ki je priloga letnega programa in pod pogoji našteva, da mora imeti izvajalec zaposlenih za nedoločen čas s polnim delovnim časom naslednje število delavcev z določeno izobrazbo:

- 1 vrtnarski tehnik (V.)
- 1 vrtnar (IV.)
- 3 delavci (I. ali II.).

Izvajalci praviloma omenjajo kot strokovne sodelavce vrtnarje in arboriste oziroma specialiste za delo z mestnim drevjem, tudi gozdarje. Zavedajo se teh dveh strokovnih kvalifikacij. V primeru, da skrbijo tudi za otroška igrišča, imajo tudi nekoga ali povezavo z nekom, ki je usposobljen za spremljanje stanja in vzdrževanje igrišč. Večino dela opravi nizko kvalificirana in nekvalificirana, priučena delovna sila. Veliko dela, čiščenja in odstranjevanja plevela, košnje, je tudi že strojnega.

Vprašanje predpisane **minimalne sestave delovne skupine je zelo zahtevno**, odvisno je tako od obsega javnih površin kot od vrste, ureditev in opreme. Osnovno delovno skupino poleg vodje delovne skupine in delavcev, ki opravljajo nezahtevna ročna in strojna dela na zelenih in utrjenih površinah sestavljajo vsaj tri vrste strokovnih delavcev:

- vzdrževalci in čistilci javnih površin,
- vrtnarji in vrtnarski pomočniki,
- pregledniki in vzdrževalci dreves.

Slovensko ogrodje kvalifikacij (SOK) razvrsti kvalifikacije na 10 ravni. Poklicne kvalifikacije potrebne za izvajanje del in nalog s področja GJS urejanje in čiščenje javnih površin zajemajo naslednje kvalifikacije: cvetličar, vrtnar, vzdrževalec zelenih površin (za šport in prosti čas) in negovalec dreves na višini, ki se po registru kvalifikacij SOK uvrščajo v 4. kategorijo.

Kompetentna kadrovska sestava GJS se kaže v povezavi s strokovno podporno delovno skupino, kamor lahko prištevamo še strokovnjake s področja vrtnarstva, vzgoje dreves in drevesničarstva, gozdarstva in hortikulture (SOK 5), upravljavce zelenih površin (SOK 6) in druge. Oseba s 6. stopnjo dosežene izobrazbe (SOK 6) se smatra za kompetentno za vodenje in organizacijo delovne skupine.

Specialista, mednarodno certificiranega arborista, za delo z mestnim drevjem SOK v bazi kvalifikacij ni. So pa, kot rečeno, v praksi za te naloge pri izvajalcih pogosto zaposleni gozdarji, ki pridobijo znanje za delo z mestnim drevjem hitro in so zaradi pomena tega dela tudi motivirani, da ga dopolnijo z mednarodno licenco.

7.2 Krepitev kompetenc izvajalcev

Na fokusni skupini so **izvajalci izpostavili potrebo po višji strokovni usposobljenosti** in stalni zaposlitvi oseb z več osnovnega strokovnega znanja. Zaposlitev strokovnjakov v javnem podjetju je potrebna za rast, predvsem tudi, če bodo v prihodnje prevzemali večjo količino bolj zahtevnega dela.

Na **probleme premajhnih delovnih skupin in tendence krčenja števila in vrste strokovno višje usposobljenih sodelavcev** opozarjajo tudi mnoge mednarodne raziskave in projekti, ki so v preteklih desetih letih množično naslavljali izzive upravljanja javnih površin v urbanem okolju. Izstopajo opozorila, ki govorijo o **povsem novem pomenu vzdrževanja** (Barber 2004; Carmona in sodelavci, 2013; Dampsey in sodelavci, 2014), o neobhodni **nujnosti povezave med načrtovanjem novih ureditev in predvidevanjem dela in stroškov vzdrževanja** ter o tem, da postaja dolgoročno gledano **kakovost okolja in bivanja vse bolj odvisna prav od urejanja javnih površin**. Ter tudi o tem, da je treba nujno okrepiti kompetence parkovnih služb za

zagotavljanje zadostnih in kakovostnih javnih površin. Pri tem mnogi zagovarjajo kot najbolj obetavno in stabilno v tem smislu organizacijo parkovnih služb v okviru javne uprave (oddelki, službe ali režijski obrati).

Podobno ima to organizirano mesto Dunaj kjer oddelek za mestne parke in rekreacijske površine deluje podobno kot so delovale nekdaj komunalne organizacije pri nas - ima svoje načrtovalce, projektante, vrtnarijo, arboriste, vrtnarje in vrtnarske pomočnike, delavnice, itd. in tako obvladuje celoten ciklus in vse faze urejanja od načrtovanja do rabe, vzdrževanja in prenove. Tudi če nas ne zanese tako daleč pa bi bilo treba opozorila slišati. Ujemajo se namreč tudi z ugotovitvami naših občin in izvajalcev, ki so precej **soglasnega mnenja**, da bi moralo biti **število izvajalcev GJS manjše kar bi povečalo obseg dela in omogočilo organizacijo bolj kompetentnih in konkurenčnih delovnih skupin**.

Ugotovimo lahko, da to, da so pogoji za izvajanje GJS nezadostno opredeljeni na ravni države, slabo vplivali na položaj dejavnosti in njen razvoj. Vendar pa dejavnost postaja vse bolj zanimiva in pridobiva na pomenu tako v luči sprememb potovalnih navad in podnebnih sprememb kot v luči zanimanja za okolje in razvoja turizma. Zahteve po večjem obsegu in diverzifikaciji strokovno kvalificiranega dela so upravičene. Občine lahko predpisane pogoje zadovoljijo tudi s sodelovanjem in delitvijo izvajalcev.

7.3 Priporočila

- ➔ Smiselno bi bilo skladno z izkušnjami občin in izvajalcev določiti obvezno minimalno potrebno strokovno sestavo **osnovne delovne skupine**. Na primer, da vključuje poleg vodje in nekvalificiranega priučenega delavca vsaj še eno osebo z vrtnarskim znanjem in eno osebo z znanjem potrebnim za spremljanje stanja dreves in nego mestnih dreves.
- ➔ Za delo z mestnim drevjem je treba **zahtevati redno sodelovanje certificiranega arborista** pri spremljanju stanja, letnih pregledih in vodenju evidence dreves. Za izvajanje nege in vzdrževanja ter saditve novih dreves, izdajo dovoljenj za sekanje in nadzor na gradbiščih se mora **zahtevati angažma poklicno kvalificiranega delavca** za delo z drevjem ali priučenega gozdarja - zahtevati je treba izkušnje in reference.
- ➔ Občine in izvajalce velja podpreti in spodbujati k dvigovanju strokovnih standardov dela v praksi in k povezovanju, delitvi kadrov in tehnične opreme, tako da se lahko oblikujejo **razširjene delovne skupine**, ki vključujejo več različno usposobljenih strokovnjakov z različnih področij, ki skupaj suvereno obvladujejo vse naloge izvajanja GJS in so sposobni reševati tudi najzahtevnejše probleme, na primer urejati suhe zadrževalnike, ozelenjevati ulice in fasade, kreativno reševati odvodnjavanje in podobno.
- ➔ Med posebne **strokovne izzive in naloge GJS sodi tudi vključevanje uporabnikov in drugih lastnikov, nevladnih in drugih organizacij in skupin** v izvajanje del in nalog GJS

v smislu iskanja možnosti za razbremenjevanje pri izvajanju dela in pridobivanje pomoči kot tudi v smislu vključevanja v skupnost in širjenja znanja za urejanje javnih površin in ravnanja z mestnimi drevesi ter krepitve učinkov dela. Priporočamo, da se pričakovanja po sodelovanju z drugimi lastniki javnih površin in uporabniki vgradijo v programe del in nalog. Spodbujamo razmislek o tem, da bi aktivnosti v javnem interesu izboljšanja kompetenc za soupravljanje javnih površin in celovito upravljanje zelenih površin posebej podprla država. Lahko samo s tekmo dobrih praks, lahko s priročnikom ali podporo določenemu številu testnih primerov.

08

Minimalne zahteve in standardi pri urejanju javnih površin

8.1 Enotni standardi izvajanja . . 94

8.2 Priporočila . . . 97

8.1 Enotni standardi izvajanja

Interes države je, da je v vseh lokalnih skupnostih zagotovljen **enak minimalni komunalni standard**. Zato ZGJS in ZVO-1 dajeta državi pooblastilo, da določi pogoje izvajanja GJS in tozadevni ZVO-1 vlado zavezuje, da predpiše:

- vrste dejavnosti in nalog,
- metodologijo za oblikovanje cen,
- oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje GJS (149. člen).

Prav tako zakon tudi določa **nadomestno vlogo države**, ko pravi: "*Če občina ne zagotovi izvajanja obvezne gospodarske javne službe iz prvega odstavka tega člena, jo zagotovi država na območju občine in za njen račun. Način zagotovitve določi vlada.*"

Minimalni enotni standard in drugi pogoji in merila za izvajanje GJS imajo **še dve pomembni funkciji**, omogočajo **nadzor nad izvajanjem** in **nadomestno ukrepanje države** pri zagotavljanju GJS kot možnosti dodatnega financiranja (Fabjančič in sodelavci, 1999). Določitev minimalnih enotnih pogojev izvajanja GJS omogoča Vladi in ministrstvu za okolje, da izvaja **nadzor in oceno dejanskega stanja glede uspešnosti občin pri zagotavljanju javne službe** in ukrepa v primeru, če občina izvajanja GJS ne zagotovi na ustrezen način. Šele če obstajajo standardi in drugi enotni pogoj in merila izvajanja GJS, lahko država sploh oceni izvajanje in na stroške občine ukrepa ter izvajanje GJS zagotovi namesto občine. Prav tako pa lahko tudi občina prav na osnovi standardov in drugih enotnih pogojev in meril izvajanja GJS **ukrepa zoper tako ravnanje države in zahteva tudi sodno varstvo**, če meni, da za ukrep ni razlogov. Druga funkcija standardov in enotnih pogojev izvajanja GJS pa se kaže **pri financiranju**. Po zakonu o gospodarskih javnih službah se **razmerje financiranja obveznih gospodarskih javnih služb med državo in občino** določa v skladu z zakonom o financiranju občin, ki določa, kaj se šteje za primerno porabo sredstev s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog (ibid. str. 20). Če občina ne uspe z lastnimi prihodki zagotoviti svoje primerne porabe, država zagotavlja finančno izravnavo. V ta okvir sodi tudi možnost zagotavljanja dodatnih sredstev za izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Standardi so nedvoumno opredeljeni in zapisani sporazumi o načinu izvajanja del in nalog. Običajno temeljijo na priznanih rezultatih znanosti, tehnike in izkušenj. V njih lahko **najdemo tehnične specifikacije in druga zelo natančna merila pa tudi zgolj opise nalog in del**. Njihov namen je doseči optimalno stopnjo skladnosti dela na danem področju in doseganje optimalnih koristi za skupnost. Pri izvajanju GJS jih potrebujemo zato, da se lahko sporazumemo o izvajanju del in nalog, načrtujemo delo in sodelujemo z drugimi v procesih načrtovanja dela, razvoja dejavnosti in iskanja novih rešitev.

Predpisanih standardov za izvajanje GJS - komunalno dejavnost skupne porabe urejanja in čiščenja javnih površin ni. Zato si, kot lahko presodimo iz odzivov občin in izvajalcev in pregleda občinskih predpisov v različnih opazovalnih obdobjih, občine in izvajalci javne službe za načrtovanje in izvajanje dela **pomagajo z lastnimi in izkustveno pridobljenimi normativi in z izmenjavo izkušenj**.

Tukaj izpostavljamo **primer občine Novo mesto**, ki ima v Odloku o javnih površinah (2018) vključen tudi Letni program urejanja in čiščenja javnih površin in v prilogi natančno podaja tudi minimalne standarde, ki obsegajo razdelitev površin in naprav v cone, ki določajo pogostost izvajanja del in nalog čiščenja, vzdrževanja zelenih in utrjenih površin in opreme ter tudi izvajanja intervencijskih nalog.

Občine se ob različnih priložnostih, kot so spreminjanje oblike izvajanja, zamenjava izvajalca, pobude izvajalca za spremembe v obsegu in vsebini dela ali notranje potrebe in zaznave problemov, **ukvarjajo z organizacijo in vsebino GJS ter spreminjajo svoje predpise in oblike izvajanja ter evidence tudi na podlagi zgledov drugih občin**. Tak način sam po sebi ni slab in vodi v določeno vrsto postopnega usklajevanja prakse urejanja pogojev za izvajanje GJS. Na dolgi rok bi verjetno lahko pripeljal tudi do optimalne opredelitve minimalnih pogojev vsebine nalog in del vseh občin. Vendar pa bi na tak način ta komunalna dejavnost znala **zaostati za potrebami časa in okolja**. Spomnimo, da je določitev minimalni enotnih pogojev in meril za izvajanje GJS **v očeh izvajalcev in občin bila v preteklosti ocenjena tudi kot pomembna možnost za poenotenje terminologije** kar bi po njihovi presoji bilo pomembno za razvoj in utrjevanje pomena dejavnosti v praksi urejanja prostora.

Za potrebe poenotenja izvajanja GJS je treba določiti minimalne enotne standarde in opredeliti:

- **objekte in naprave skupne komunalne porabe** oziroma vrste javnih površin, prvin in ureditev na katerih se izvaja GJS (glej pregledni seznam površin); pri čemer je osnovni tipologiji površin treba dodati še podatke, ki določajo: lego v prostoru, velikost, kvaliteto, namembnost, podatke o izgradnji ali ureditvi, opremi in statusu;

- **katera dela se izvaja** (oskrbovalni standardi) kjer je se vrstam površin in ureditev določi podroben seznam opravil (glej Pregledni seznam del in nalog - lahko se pripravi pregledne sezname za vse vrste površin in jih objavi ali doda kot prilogo novega predpisa); na primer za javne zelene površine, konkretno travne površine se določi dela: čiščenje (pobiranje smeti, odstranjevanje odmrlih delov rastlin), vzdrževanje (košnja, zračenje, zatiranje invazivnih rastlin), obnova (dosajevanje), varstvo (pravila in prepovedi, nadzor nad rabo, ograjevanje, preusmerjanje rabe);

- **kako se dela izvaja** (vzdrževalni standardi) s katerimi se glede na število pripadajočih dnevnih uporabnikov, uporabo glede na privlačnost ureditve (naravo ureditev) in lego v naselju določi pomen površin in ureditev ter določi standarde - kolikokrat se kosi, kako visoko se kosi, kolikokrat in kako se obrezuje grmovnice, kako se pometa utrjene površine, kako se ureja stike zeleno utrjeno in podobno;

- **organizacijske standarde** s katerimi se določi pogoje za izvajanje dejavnosti:

    - imenuje se kompetentne odgovorne osebe in nadzorne organe za izvajanje GJS na ravni občine in izvajalca, ter vzpostavi še druge pogoje za informirano sodelovanje,

    - uredi se evidenca javnih površin,

    - imenuje se odgovornega nosilca lokalne javne službe v procesih prostorskega načrtovanja in določanja pogojev rabe in celovitega upravljanja s prostorom,

- uredi se tudi pogoje za varstvo pravic uporabnikov;

- **stroškovne in upravljavske standarde**, ki določajo stroške za izvajanja obvezne vsebine del in nalog v minimalnem obsegu predpisanega standarda (cena na enoto standardiziranega opisa del) pri čemer se standardiziran popis površin, prvin in opreme (objektov in naprav) in enote in vsebino del enako kot cene opredeli na osnovi dovolj poglobljenega uvida v prakso in v procesu aktivnega sodelovanja z občinami in izvajalci. Tudi upravljavske naloge velja dogovoriti v odprtem procesu, da se vključi samo res potrebno in ne naloži nečesa kar bi zgolj otežilo izvajanje GJS.

  V pogovoru s fokusnimi skupinami in predstavniki občin in izvajalcev smo v smislu kakovosti upravljanja in potreb v praksi lahko zaznali **potrebo po pogostejših delovnih srečanjih** in izmenjavi izkušenj ter skupni gradnji dobre prakse;

- **tehnični standardi** so opredeljeni v okviru drugih dejavnostih kot na primer za otroška igrišča, javno snago, čiščenje javnih cest, odvajanje meteorne vode in podobno. Odločitve o uporabi standardov in poznavanje standardov je pomembno tako pri urejanju javnih površin in določanju pogojev rabe (na primer glede razsvetljave) kot pri nadzoru izvajanja novih del in obnovitvenih delih.

  Med standardi so za izvajanje GJS posebej pomembni standardi ravnanja z mestnim drevesi in drugimi rastlinami ter tlemi pri urejanju javnih površin. na tem področju imamo sprejete in prevedene DIN standarde, kot našteto:

  DIN 18915
  Vegetationstechnik im Landschaftsbau – Bodenarbeiten
  Uporaba rastlin pri urejanju zelenih površin - Zemeljska dela

  DIN 18916
  Vegetationstechnik im Landschaftsbau - Pflanzen und Pflanzarbeiten
  Uporaba rastlin pri urejanju zelenih površin – Rastline in saditvena dela

  DIN 18917
  Vegetationstechnik im Landschaftsbau - Rasen und Saatarbeiten
  Uporaba rastlin pri urejanju zelenih površin – Trate in setvena dela

  DIN 18919
  Vegetationstechnik im Landschaftsbau - Entwicklungs- und Unterhaltungspflege von Grünflächen
  Uporaba rastlin pri urejanju zelenih površin – Začetno in redno vzdrževanje zelenih površin

  DIN 18920
  Vegetationstechnik im Landschaftsbau - Schutz von Bäumen, Pflanzenbeständen und Vegetationsflächen bei Baumaßnahmen
  Uporaba rastlin pri urejanju zelenih površin - Zaščita drevja, rastlinskih sestojev in nasadov pri gradbenih posegih

Prav tako pa so v knjigi Mestno drevje ti standardi poljubno razloženi in predstavljeni skupaj s pravili obrezovanja, ki so povzeta po avstrijskih strokovnih standardih (Šiftar in sodelavci, 2011).

8.2 Priporočila

- ➔ **Občine in izvajalci potrebujejo in si želijo minimalne enotne standarde izvajanja GJS**. Pregled že pripravljenih podobnih strokovnih gradiv kaže, da jih je možno strukturno opredeliti brez večjih zadreg, vsebinsko pa bi bilo vendar potrebno **ravnati v duhu skrbnega gospodarja** in preden se minimalne standarde predpiše temu dati dovolj časa, da se sporazumno z občinami in izvajalci določi obseg in vsebino standardov. V pomoč so lahko občine, ki so to že storile v svojih predpisih.

- ➔ Med standarde izvajanja uvrščamo tudi pogoje **organizacije dela, oblikovanje minimalne delovne skupine**, zagotavljanje kompetenc za upravljanje in strokovno kvalificirano delo.

Tukaj se navezujemo na poznavanje **tehničnih komunalnih standardov in standardov ravnanja z rastlinami, še posebej pa na standarde dela z mestnim drevjem**, ki bi jih morala poznati tako odgovorna oseba izvajalca in za izvajanje GJS pristojna oseba na občini. Za redno vzdrževalno delo z drevesi mora občina imeti dogovorjeno sodelovanje s kvalificiranim strokovnim delavcem, za izvedbo letnih pregledov in pripravo načrtov obrezovanja in vzdrževanja pa sodelovati s certificiranim arboristom.

- ➔ Predlagamo, da se podpre zagon povezovanja med strokovnimi službami in zagotovi pogoje za **razvoj nacionalnega Centra znanja in razvoja dobrih praks urejanja javnih površin**, ki bo v podporo občinam pri upravljanju (načrtovanju, varstvu in razvoju) javnih in drugih zelenih površin, deloval pa bi lahko tudi kot podpora državi pri spremljanju stanja in spodbujanju razvoja dejavnosti.

Na primer arboristična stroka v Sloveniji je v razvoju in že razpolaga z dovolj strokovnega mednarodno primerljivega znanja (mednarodni certifikati) za dobro upravljanje z mestnim drevjem, vendar pa obstoječa pravna podlaga za izvajanje javne službe uporabe tega znanja v praksi upravljanja z zelenimi površinami in predvsem glede mestnega drevja, ne podpira (149. člen ZVO-2 in manjkajoči podzakonski predpisi, ki bi podrobneje določali in zahtevali strokovne standarde). Kljub temu se posamezne občine že poslužujejo strokovnega znanja pri tem delu in imajo zato boljše rezultate dela. Za večino občin je vsebina preveč specialna in zaposlitev posebnega strokovnjaka bi morda bila preveliko breme v okviru minimalnih standardov izvajanja GJS. Zato pa bi lahko bila zelo koristna zanje konkretna podpora pri pridobivanju informacij in **izmenjava izkušenj preko povezovanja med strokovnimi službami**.

Viri

- Anketa o mestnih drevesih – sinteza in analiza rezultatov. 2021. Mreža za prostor. https://www.mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2021/07/Anketa-odnos-do-dreves-analiza-rezultatov.pdf
- Černe, T. 2009. Informacijski sistem za podporo gospodarjenju z javnimi zelenimi površinami v urbanem okolju. Magistrska naloga, UL FGG. https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=1484&lang=slv
- Černe, T., Žura, M., Rakar, A. 2010. Informacijska podpora gospodarjenju z javnimi površinami v urbanem okolju. Geodetski vestnik 54/1. http://www.geodetski-vestnik.com/54/1/gv54-1_046-060.pdf
- Carmona, M., de Magalhães, C., Blum, R. 2003. Is the grass greener…? Learning from international innovations in urban green space management. Bartlet School of Planning UCL, CABE, London.
- Dempsey, N., Smith, H., Burton, M. 2014. Place – Keeping. Open space Management in Practice. London, Routledge: 232 str. https://parksmanagementforum.files.wordpress.com/2020/07/is-the-grass-greener-full.pdf
- Dolejši, N. 2013. Urbano drevje Mestne občine Velenje - analiza stanja in smernice upravljanja. Magistrska naloga. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta. https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=115890&lang=slv
- Fabjančič, Z., Ivanc, M., Tekavčič, M., Čebulj, J. 1999. Standardi na področju skupne komunalne porabe za urejanje in vzdrževanje zelenih površin, urejanje in vzdrževanje ulic in trgov, dostavnih poti, površin za pešce. odvajanje padavinskih voda, javno razsvetljavo v naseljih, vzdrževanje prometne signalizacije in vzdrževanje posebnega dela pokopališč. Strokovne podlage. Svetovalni center - svetovanje na področju gospodarskih javnih služb. 72 str.
- Fongar, C., Randrup, T.B., Wiströmb, R., Solfjelda, I. 2019. Public urban green space management in Norwegian municipalities: A managers' perspective on place-keeping. Urban Forestry & Urban Greening. Volume 44, August 2019
- GreenKeys. 2008. Smaniotto Costa, C., Allan, G., Kasperidus, H., Šuklje Erjavec, I., Mathey, J. (ed.) Your City - A Guide for Urban Green Quality. Dresden, IOER Leibniz Institute of Ecological and Regional Development: 105
- Green SURGE. 2016. Innovative governance of urban green spaces. Learning from 18 innovative examples across Europe. EU FP7 project: GREEN SURGE (ENV.2013.6.2-5-603567; 2013-2017): 177 str. http://greensurge.eu/working-packages/wp6/files/Innovative_Governance_of_Urban_Green_Spaces_-_Deliverable_6.2.pdf (Pridobljeno 10. 2. 2016)
- Klemenčič, T. 1980. Komunalno gospodarstvo. Uradni list Slovenije, 308 str.
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020 https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-139-15-z-dne-23-4-2020/
- Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji iz leta 2017. Vlada Republike Slovenije. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf

- Prodan, I. 2015. Gospodarske javne službe v občini. Podjetje in delo, št. 3-4, str. 613
- Profus, G.V., Loeb, R.V., 1990. The Legal Protectionof Urban Trees: A Comparative World Survey. 2 Journal of Environmental Law, Vol.2, No.2, 179 - 193.
- Računsko sodišče. 2020. Revizijsko poročilo ureditev upravljanja občinske gospodarske infrastrukture varstva okolja. https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/InfraGJS/InfraGJS_SP16-17.pdf
- Računsko sodišče. 2007. Revizijsko poročilo urejanje javnih zelenih površin. Računsko sodišče https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/126/JavPovr_PSP07.pdf
- Rakar, A. 2011. Komunalne naprave. Študijsko gradivo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Rakar, A. Programska zasnova in priprava gradiv za izvedbo strokovnega dela izpita iz geodetske stroke. Geodetski inštitut Slovenije.
- Schmied, A., Pillmann, W., 2003. Tree protection legislation in European cities.Urban Forestry & Urban GreeningVolume 2, Issue 2, 115-124
- Simoneti, M. 2016. Celovit sistem ukrepov za urejanje javnih zelenih površin v slovenskih naseljih. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. https://repozitorij.uni-lj.si/Dokument.php?id=98397&lang=slv
- Simoneti, M. 2017. Posvet o urejanju javnih zelenih površin. https://ipop.si/2017/10/05/urejanje-javnih-zelenih-povrsin/
- Smaniotto Costa, C., Šuklje Erjavec, I., Mathey, J. 2008. Zelene površine – najpomembnejši vir za sonaravnost mest. Metoda GreenKeys za razvoj zelenih površin. Urbani izziv 19/2: 95-109. http://urbani-izziv.uirs.si/Portals/uizziv/papers/urbani-izziv-2008-19-02-012.pdf (Pridobljeno 5. 3. 2016)
- Šiftar, A., Bavcon, J., Maljevac T. in Simoneti, M. 2011. Mestno drevje, Botanični vrt Univerze v Ljubljani. http://www.botanicni-vrt.si/mestno-drevje
- Smernice za načrtovanje, nego (vzdrževanje) in zaščito dreves med gradnjo. https://www.ljubljana.si/assets/Uploads/Smernice-za-nacrtovanje-nego-in-zascito-dreves-na-gradbiscih-1.pdf-.pdf
- Šifkovič Vrbica, S. 2016. Javne površine v mestih. http://mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2016/10/Analiza-javne-povrsine.pdf
- Šifkovič Vrbica, S. in Simoneti M. 2021. Analizi pravnega okvira urejanja javnih zelenih površin in ravnanja z drevesi v mestih in drugih naseljih, http://stara.mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2021/03/Pravni-polozaj-zelenih-povrsin-koncna-15032021.pdf
- Towards a green infrastructure for Europe. 2007. Developing new concepts for integration of Natura 2000 network into a broader countryside. EC study ENV.B.2/SER/2007/0076. ATECMA, ECOSYSTEMS, RIKS, TERSYN, EEZA-CSIC: 211 str. http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructure_integration.pdf (Pridobljeno 20. 3. 2016)
- The urban Task Force. 1999. Towards an Urban Renaissance. Office of the Deputy Prime Minister, Wetherby, United Kingdom. 328 str.
- Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb. 2011. Revizijsko poročilo. Ljubljana, Računsko sodišče Republike Slovenije: 55 str.

http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K075570C3CD070236C12578EF0021FE46/$file/Infrastruktura_SP09.pdf (Pridobljeno 15. 10. 2015)

- URGE, 2004. Making greener cities. A practical guide. URGE - Team corporate authors. Leipzig-Halle, UFZ Centre for environmental research: 119 str.
- Vertelj Nared Petra, Simoneti Maja, 2011, Analiza podatkovnih baz o mestnih zelenih površinah kot izhodišče za razpravo o povezavi med kakovostjo in uporabnostjo podatkov, Geodetski vestnik 55/2, 366 str. http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-PE0JJA9D
- Zore, S. 2018. Varstvo uporabnikov javnih dobrin. https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=70112&lang=slv

Predpisi

- Gradbeni zakon (GZ), Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20
- Državni prostorski red: Priročnik Zeleni sistemi v mestih in naseljih, usmerjanje razvoja zelenih površin, 2020, https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-red/zeleni-sistem.pdf
- Navodilo o evidentiranju in ocenitvi javnih površin ter izkazovanju stroškov, potrebnih za njihovo vzdrževanje; Uradni list SRS št 29/1985;
- Odlok o zelenih površinah v naseljih na območju mestnih občin Ljubljana, Uradni list SRS 6/1983, dostopen na https://www.ljubljana.si/Static/upload/file/1983-01-278.pdf
- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije - OdSPRS, Uradni list RS št. 76/04 dostopen na: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=STRA12
- Odlok o koncesiji za izvajanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin v Mestni občini Velenje. Uradni vestnik Mestne občine Velenje, 24. junij 2020 dostopen na: http://arhiva.velenje.si/Vestniki/2020/Vestnik%207%20objava.pdf
- Odlok o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin na območju Mestne občine Nova Gorica za mesto Nova Gorica in naselja Solkan, Kromberk, Rožna Dolina in Pristava, Uradni list RS,8/10; dostopen na https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0296
- Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 28/11 in 61/17 – ZUreP-2
- Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 63/09 in 87/12
- Pravilnik o urejanju in čiščenju javnih površin na območju Mestne občine Nova Gorica za mesto Nova Gorica in naselja Solkan, Kromberk, Rožna Dolina in Pristava, Uradni list RS, št.8/10; dostopen na: https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2035
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij, Uradni list RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora, Uradni list RS, št. 9/04, 7/18 – ZEN-A, 33/19 – ZEN-B
- Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja do 2030, Uradni list RS, št. 31/20
- Predlog Resolucije o spremembi Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja do 2030 v pripravi, https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12902
- Stvarnopravni zakonik (SZ), Uradni list RS, št. 87/02, 91/13, 23/20
- Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19
- Uredba o prostorskem redu Slovenije, Uradni list RS, št. 122/04, 33/07–ZPNačrt, 61/17 – ZUreP-2
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ12,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a
- Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN, 57/11 – ORZGJS40

- Zakona o gozdovih, Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 24/15, 9/16 – ZGGLRS, 77/16
- Zakon o graditvi objektov- ZGO-1 (Uradni list RS, št. št. 110/02, 41/04 – ZVO-1, 45/04 – ZVZP-A, 47/04, 62/04 – odl. US, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ, 66/17 – odl. US
- Zakon o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena, Uradni list SRS, št. 24/75 in 8/82 – ZKD)
- Zakon o komunalnih dejavnostih, Uradni list SRS, št. 8/82, Uradni list RS, št. 32/93 – ZGJS, 32/93 – ZVO, 44/97 – ZSZ
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 11/14 – popr., 63/95 – ORZLS19, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 87/01 – ZSam-1, 51/02, 72/05, 14/07 – ZSPDPO, 60/07, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE
- Zakon o ohranjanju narave, Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg, 31/18 in 82/20
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS-1), Uradni list RS, št. 11/18, 79/18
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor, Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 – ZPDF, 44/97, 9/01 – ZPPreb, 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1
- Zakon o urejanju, vzdrževanju in varstvu zelenih površin v naseljih, Uradni list SRS, št. 37/73 in 18/84
- Zeleni sistemi mest in naselij (MOP direktorat za graditev in stanovanja, Ljubljana, januar 2020, https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-red/zeleni-sistem.pdf
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Uradni list RS, št. 61/17
- Zakon o varstvu okolja - ZVO (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1)
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/04, 17/06 – ORZVO187, 20/06, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE

Priloga 1 – Anketna vprašanja

Vprašanja za izvajalce obvezne lokalne GJS urejanje in čiščenje javnih površin

1. Ime vaše organizacije / podjetja.

_____

2. Za katero občino izvajate GJS in kako dolgo že?

_____

3. Katera dela in naloge izvajate v okviru GJS javne površine?

Prosimo, posredujte nam povezavo do lokalnih predpisov ali dokumentov, kjer so določeni vsebina del in nalog GJS javne površine. Če dostop do povezave ni mogoč, nam prosimo pošljite dokument preko: gjs@ipop.si

_____

4. Katere javne površine urejate in čistite?

- Ceste
- Ulice, trge in druge peš površine
- Javna otroška igrišča
- Javna in druga (institucionalna) otroška igrišča
- Zelene površine, parke, zelenice in drevorede
- Pokopališča
- Vrtičkarska območja
- Avtobusne postaje
- Drugo: _____

4.1. Kakšna je evidenca površin, ki jih urejate?

- Digitalna.
- Analogna.
- Interna.
- Javna.

4.2. Kdo vodi evidenco površin?

- Mi / izvajalec GJS.
- Občina.
- Vodimo jo skupaj z občino.
- Drugo: _____

5. Ali s kom sodelujete pri izvajanju dejavnosti in kako? Če imate podizvajalce, prosimo pojasnite katera dela vam pomagajo izvajati?

_____

6. Ali ste vključeni v pripravo programa dela?

- Da.
- Ne.

6.1. Ali ste vključeni v pripravo programa dela?

- Da.
- Ne.

7. Ste vključeni v prostorsko načrtovanje in urejanje novih javnih površin? Izberite en odgovor, ki najbolje ustreza vaši praksi, po želji dodajte tudi pojasnilo.

- Da.
- Ne.
- Včasih se občina posvetuje z nami.
- Za to skrbi občinska komunala.
- Drugo: _____

7.1. Ali imate možnost vplivati na nove ureditve javnih površin?

- Da.
- Ne.
- Včasih.
- Drugo: _____

8. Kako je s financiranjem? Izberite odgovor, ki najbolje ustreza vaši praksi, po želji dodajte pojasnilo pod drugo.

- Sredstev je vedno premalo.
- Financiranje je že več let stabilno in sledi potrebam.
- Financiranje iz leta v leto zelo niha.
- Sredstva za dodatna dela od občine vedno lahko dobimo, če pojasnimo potrebe.
- Nove ureditve nas vedno presenetijo.
- Drugo: _____

9. Koliko ljudi pri vas dela na izvajanju dejavnosti urejanje in čiščenje javnih površin?

_____

10. Kakšna je poklicna in strokovna izobrazba vaših zaposlenih?

_____

11. Kaj bi lahko za izboljšanje pogojev izvajanja te dejavnosti naredila država? Kako bi lahko država podprla izvajalce?

_____

12. Kateri so po vaši oceni trije največji strokovni izzivi te dejavnosti?

_____

13. V kakšni meri se strinjate s trditvijo, da so javne površine gospodarska/komunalna javna infrastruktura podobno kot ceste in vodovod?

sploh se ne strinjam 1 2 3 4 5 v celoti se strinjam

Če želite dodati ali izpostaviti še kakšne probleme s področja GJS, s katerimi se srečujete, jih lahko navedete v spodnjem okencu ali jih z nami delite preko e-maila: gjs@ipop.si .

_____

Vprašanja za občine o izvajanju obvezne lokalne GJS urejanje in čiščenje javnih površin

1. Ime občine.

_____

2. Kakšen način izvajanja GJS javne površine ste izbrali v vaši občini?

Prosimo, izberite enega od navedenih načinov. V kolikor ste v vaši občini izbrali drug način izvajanja GJS javne površine, ki ni naveden med možnimi odgovori, izberite odgovor "Drugo" in dodajte pojasnilo.

- V režijskem obratu.
- V javnem gospodarskem zavodu.
- V javnem podjetju.
- Z dajanjem koncesij.
- Drugo: _____

2.1. Dodajte ime in morebitno e-povezavo do predpisa, ki določa način izvajanja GJS.

Če dostop do povezave ni mogoč, nam prosimo pošljite dokument preko maila gjs@ipop.si

_____

3. Kdo izvaja GJS javne površine v vaši občini?

Ime podjetja ali organizacije.

_____

3.1. Na podlagi kakšnega dogovora izvaja GJS javne površine?

_____

3.2. Koliko časa že sodelujete s tem izvajalcem?

_____

3.3. Kontakt izvajalca:

_____

3.4. Dopišite, če naloge te GJS izvaja še kdo drug in dodajte katere.

_____

4. S kakšnimi lokalnimi predpisi in dokumenti so določeni vsebina del in nalog GJS javne površine?

Prosimo, posredujte nam ime predpisov in po možnosti dodajte povezave do javnih e-objav aktualnega čistopisa predpisov. Če dostop do povezave ni mogoč, nam prosimo pošljite dokument preko maila gjs@ipop.si

_____

5. Naštejte na katerih vrstah površin se izvaja GJS javne površine v vaši občini.

_____

5.1. Ali še kdo ureja druge javne površine v občini? Katere?

_____

5.2. Kako vodite evidenco javnih površin, ki se urejajo v okviru GJS?

_____

5.3. Kakšna je vaša evidenca javnih površin?

Možnih je več odgovorov. Če je javna, prosimo, z nami delite povezavo pod točko "Drugo".

- Digitalna.
- Analogna.
- Interna.
- Javna.
- Drugo: _____

6. Katera služba, oddelek, delovna skupina ali posamezna oseba je na vaši občini pristojna za izvajanje GJS javne površine?

Prosimo za navedbo pristojnega organa in kontakta za podajanje informacij.

_____

7. Kako imate na občini urejeno varovanje pravice uporabnikov v skladu s 14. členom ZGJS?

14. člen Zakona o gospodarskih javnih službah: Republika in lokalne skupnosti ustanovijo telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin, sestavljena iz njihovih predstavnikov. Telesa iz prejšnjega odstavka se ustanovijo za posamezno ali za več gospodarskih javnih služb.

_____

Če želite dodati ali izpostaviti še kakšne probleme s področja GJS, s katerimi se srečujete, jih lahko navedete v spodnjem okencu ali jih z nami delite preko e-maila: gjs@ipop.si.

_____

Priloga 2 – Združeni podatki po petih občinah

Izvedli smo dve ločeni anketi. S prvo smo naslovili izvajalce GJS urejanje in čiščenje javnih površin, nato še občine, v katerih delo izvajajo. Pridobljeni podatki so omogočali še analizo pregleda odloka. Dobili smo 5 kombinacij podatkov za občine, z izvajalci, ki v teh občinah izvajajo GJS urejanje in čiščenje javnih površin in podatke s pregledanih odlokov. Ugotovitve so združene po naslednjih občinah:

Mestna občina Novo mesto

izvajalec: Javno podjetje Komunala Novo mesto d.o.o.

- občina ureja GJS javne površine po Zakonu o izvajanju gospodarskih javnih služb ter ima sprejet Odlok o javnih površinah MONM (2018), ki dokaj celovito ureja GJS
- zagotavlja GJS javne površine preko **javnega podjetja**
- občina sodeluje z izvajalcem 3 leta, od ustanovitve javnega podjetja. Prej s koncesijo.
- izvajalcu so v urejanje in čiščenje dodeljene naslednje javne površine: sprehajalne poti in stopnišča v javni rabi, javne površine ob javnih parkiriščih ter ob spominskih, zgodovinskih turističnih in drugih javnih objektih, javne zelene površine, kot so javni parki, drevoredi, zelenice, nasadi, namensko urejene zelenice ob javnih cestah in kolesarskih in peš poteh, objektih in vodotokih, otroška igrišča, javna parkirišča, pločniki ob javnih cestah v ožjem mestnem središču, ki je opredeljeno s predpisom o ureditvi cestnega prometa Mestne občine Novo mesto, objekti in oprema na javnih površinah, kot so klopi, igrala, pitniki, vodnjaki, izlivke, cvetlična korita, stebriči in jambori, ograje, stojala za kolesa, koši za odpadke, spominska obeležja, skulpture in drugo razen igral na otroških igriščih, v času prireditve se izjemoma za javne površine po tem odloku štejejo tudi javne prometne površine, če je v namen izvedbe prireditve dovoljena drugačna raba, kot je osnovna raba.
- program izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin je objavljen in celovito zajet tudi v odloku
- pri izvajanju dejavnosti zimske službe in vzdrževanja dreves sodelujejo z zunanjimi izvajalci. Urejanje igrišč je v domeni Zavoda Novo mesto.
- vzpostavljen kataster javnih površin vodi občina, evidenco urejanja in čiščenja javnih površin vodi izvajalec (dnevnik del priloži v kataster)
- izvajalec je v pripravo programa dela vključen in lahko vpliva na program, v prostorsko načrtovanje in urejanje javnih površin pa ni vključen.
- izvajalec ima zaposlenih 16 ljudi s prevladujočo poklicno izobrazbo
- Mestna občina Novo mesto nima ustanovljenega telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin

Občina Žirovnica

izvajalec: JEKO d.o.o.

- ureja GJS s pravilnikom o vzdrževanju javnih cest (Odlok o ureditvi in varnosti cestnega prometa v naseljih občine Žirovnica, Odlok o kategorizaciji občinskih cest v občini Žirovnica, Odlok o ustanovitvi Jeko, javnega komunalnega podjetja d.o.o. Jesenice)
- zagotavlja GJS javne površine preko **javnega podjetja**
- občina sodeluje z izvajalcem že 22. leto

- izvajalcu so v urejanje in čiščenje dodeljene naslednje javne površine: občinske ceste, zelene površine (letno in zimsko)
- ni najti objavljenega programa izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin
- gradbena dela in manjša vzdrževalna dela izvajajo podizvajalci
- evidenco javnih površin, ki se urejajo v okviru GJS vodijo v obliki dnevnikov in poročil, vodi jo izvajalec skupaj z občino v digitalni in analogni obliki interno in javno
- izvajalec je v pripravo programa dela vključen in lahko vpliva na program, v prostorsko načrtovanje in urejanje javnih površin pa ni vključen, občina se včasih posvetuje z njimi
- izvajalec zaposluje 27 oseb s srednješolsko izobrazbo različnih smeri
- Ustanovljen je Svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin

Mestna občina Ptuj

izvajalec: Javne službe Ptuj d.o.o.

- ureja GJS z odlokom o rabi javnih površin (2013 s spremembami iz 2014)
- zagotavlja GJS javne površine s podeljevanjem **koncesijske pogodbe** (določeno z Odlokom o konseciji za opravljanje določenih lokalnih GJS)
- občina sodeluje z izvajalcem približno 12 let
- izvajalcu so v urejanje in čiščenje dodeljene naslednje javne površine: javne občinske ceste, ulice, trge, javna otroška igrišča (brez institucionalnih), zelene površine, parke, zelenice, pokopališča, avtobusna postajališča.
- ni najti objavljenega programa izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin
- podizvajalce imajo za določena specifična dela (npr: frezanje panjev, mletje dreves in vejevja...)
- evidenca javnih površin, ki se urejajo v okviru GJS vodijo na podlagi seznama. Vodi jo izvajalec skupaj z občino. Je v analogni obliki in dostopna interno
- izvajalec je vključen v pripravo programa dela, na program ne more vplivati. Prav tako ni vključen v proces načrtovanja in nima možnosti vplivati na nove ureditve javnih površin
- izvajalec zaposluje 12 oseb. Največ zaposlenih ima III, IV, V stopnjo izobrazbe. 50% kmetijska in vrtnarska šola, ostalo druge smeri.
- za varstvo uporabnikov javnih dobrin oblikovan svet uporabnikov občine.

Občina Tolmin

izvajalec: Komunala Tolmin Javno podjetje d.o.o.

- ureja GJS v sodelovanju z izvajalcem preko pogodbe na podlagi Odloka o gospodarskih javnih službah v občini Tolmin, Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Bovec
- zagotavlja GJS javne površine preko **javnega podjetja**
- občina sodeluje z izvajalcem od ustanovitve občine dalje
- izvajalec zagotavlja GJS urejanje in čiščenje javnih površin za občino Tolmin in občino Bovec
- izvajalcu so v urejanje in čiščenje dodeljene naslednje javne površine: Ulice, pločniki, parki, sprehajalne poti v mestu in druge peš površine, parkirišča, javne poti, lokalne ceste, trgi, javna otroška igrišča, zelene površine, zelenice in drevoredi
- program izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin sicer ni objavljen, nam je bil poslan preko e- maila. V njem so tudi analogno evidentirane javne površine, ki jih izvajalec vzdržuje
- podizvajalec Invalidsko podjetje Posočje d.o.o.

- evidenca javnih površin je urejena v digitalnem katastru javnih površin, ki ga vzdržuje izvajalec GJS in je interna
- izvajalec je v pripravo programa dela vključen, prav tako lahko vpliva na program in je vključen v prostorsko načrtovanje in na nove ureditve javnih površin lahko vpliva
- izvajalec zaposluje 8 oseb. Izobrazbena struktura je sledeča: 3 srednja šola, 2 poklicna šola, 3 brez izobrazbe
- Svet uporabnikov Občine Tolmin, ki ga imenuje Občinski svet še ni imenovan, saj za to do sedaj ni bilo izkazanih potreb

Mestna občina Nova Gorica

izvajalec: Komunala Nova Gorica d.d.

- odlok je skoraj "nezadosten", vsebuje le nekaj členov in nima podrobnejše ureditve
- zagotavlja GJS javne površine preko podeljene **koncesije** (urejena koncesijska pogodba)
- občina sodeluje z izvajalcem že več kot 10 let (po podatkih izvajalca že 70 let)
- izvajalcu so v urejanje in čiščenje dodeljene naslednje javne površine: zelene površine, parki, zelenice in drevoredi, trgi in druge pohodne površine
- programa izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin ni najti
- podizvajalec Želva d.o.o. (urejanje in čiščenje javnih površin izven mesta Nova Gorica)
- evidenca javnih površin je urejena digitalno in jo vodi občina skupaj z izvajalcem, je javna
- izvajalec je v program dela vključen, tudi vpliv nanj ima. V prostorsko načrtovanje in urejanje novih javnih površin ni vključen neposredno, včasih se občina posvetuje z njimi in včasih imajo možnost vplivati na nove ureditve javnih površin
- izvajalec zaposluje 30 oseb, pretežno so to vrtnarji
- varovanje pravice uporabnikov v skladu s 14. členom ZGJS ni urejeno
- druge ugotovitve:

Nova Gorica - definicija javnih in zasebnih zelenih površin: Odlok o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin na območju Mestne občine Nova Gorica za mesto Nova Gorica in naselja Solkan, Kromberk, Rožna Dolina in Pristava
12. člen
(javne zelene površine in zasebne zelene površine)
(1) Javne zelene površine so po tem odloku hortikulturno urejene javne površine in površine okoli javnih objektov, predvsem pa:
1. javni parki, nasadi, drevoredi, zelenice, pešpoti na javnih zelenih površinah,
2. zelene površine ob javnih cestah in poteh, vodnih tokovih, športnih igriščih, kopališčih in otroških igriščih,
3. zelene površine ob spomeniških, zgodovinskih ter posameznih turističnih objektih v javni lasti, če je njihovo urejanje v pristojnosti Mestne občine Nova Gorica,
4. zelene površine v stanovanjskih naseljih,
5. varovalni in zaščitni nasadi, posamezna okrasna drevesa ali skupine dreves, ki bistveno vplivajo na podobo krajine na celotnem območju Mestne občine Nova Gorica,
6. zelene in rekreacijske površine določene s posebnimi predpisi Mestne občine Nova Gorica,
7. vse druge zelene površine, ki so s prostorskimi dokumenti ali drugimi akti pristojnega organa opredeljene kot javne zelene površine. Kot javne površine se obravnavajo tudi površine, ki sicer nimajo statusa javnega dobra in se ne glede na lastnino, začasno, do ureditve v skladu s prostorskimi akti, na podlagi ustreznega pravnega akta, uporabljajo za javne namene.
(2) Za javne zelene površine se po tem odloku štejejo tudi javna otroška igrišča, urejena na javnih površinah.

(3) Vsi predmeti, naprave in infrastrukturni objekti, ki so na javnih zelenih površinah in so namenjeni urejanju, vzdrževanju in varstvu ter rabi zelenih površin, so del javnih zelenih površin.
(4) Javne zelene površine so določene v katastru javnih zelenih površin v Mestni občini Nova Gorica, ki mora poleg splošnih podatkov vsebovati tudi kategorizacijo javnih zelenih površin. Kataster javnih zelenih površin mora voditi izvajalec javne gospodarske službe. Koncesionar je dolžan zagotoviti elektronski dostop do katastra in njegovo aplikativno kompatibilnost.
(5) Zasebne zelene površine so zemljišča v območju naselij, ki funkcionalno pripadajo zazidanemu stavbnemu zemljišču, in nezazidana stavbna zemljišča.