

Povzetek: Urejanje in čiščenje javnih površin – strokovne podlage za zakonsko ureditev pogojev izvajanja javne službe varstva okolja

Naloga predstavlja nadaljevanje prizadevanj za uravnoteženo strokovno izvajanje gospodarske javne službe urejanje in čiščenje javnih površin (GJS). Urejanje javnih površin je po spletu okoliščin v procesu preobrazbe organizacije izvajanja komunalnih dejavnosti v devetdesetih ostalo brez ustreznega systemskega pravnega okvira. Načrtovanje in upravljanje javnih zelenih in utrjenih površin je občinam z zakonom o urejanju prostora in varstvu okolja sicer naloženo¹, a pogoji izvajanja del in nalog niso podrobno opredeljeni. Posledica tega je bilo najprej dolgoletno zanemarjanje in nestrokovno urejanje javnih površin, nato pa kampanjsko upravljanje oziroma vzdrževanje, ki je med drugim povzročilo tudi veliko nestrokovnega obrezovanja in uničenje številnih dreves v urbanem okolju. Že skoraj deset let se vrsti vedno več opozoril, da razmere v dejavnosti povzročajo velike razlike v stanju javnih površin ter otežujejo strokovno izvajanje dejavnosti, ki je vedno bolj nujno potrebno za kakovost teh površin in še posebno v luči izzivov prihodnosti - podnebnih sprememb, javnega zdravja in razvoja naselij.

Zakonsko vrzel pri urejanju javnih površin je prvič zaznalo Računsko sodišče že leta 2009, ko je revidiralo izvajanje dejavnosti v posameznih občinah, vendar Ministrstvu za okolje in prostor takrat ni naložilo nobenih popraviljalnih ukrepov. Velike razlike v izvajanju javne službe med mestnimi občinami je pokazala raziskava leta 2016², na težave pri izvajanju javne službe je pristojne opozoril posvet izvajalcev in občin na Zbornici komunalnega gospodarstva (ZKG) leta 2017 na katerem so sodelovali tudi predstavniki Ministrstva za okolje in prostor in Računskega sodišča. Na posvetu so predstavniki občin in izvajalcev javne službe izrazili pričakovanje, da bo država pripravila minimalne enotne standarde in pravila za načrtovanje in upravljanje javnih površin. Na zbornici so v podporo izvajalcem organizirali stalno delovno telo, dejavnost je od takrat redno obravnavana na letnih Konferencah komunalnega gospodarstva. Zbornica komunalnega gospodarstva se je angažirala tudi v okviru napovedanih sprememb zakona o varstvu okolja in skupaj z Mrežo za prostor vztrajala pri potrebnosti priprave podzakonskih pravil za izvajanje javne službe. Ministrstvo za okolje in prostor je izdalo priročnika Državnega prostorskega reda Zeleni sistem v mestih in naseljih (2020, UI RS) in Javne odprte grajene površine (UI RS, 2021), ki občinam pomagata v procesu načrtovanja javnih površin v naseljih. Leta 2021 je Računsko sodišče v revizijskem poročilu Ureditev upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja ugotovilo, da javne službe urejanje in čiščenje javnih površin ne bo revidiralo, »ker se za izvajanje dejavnosti ne uporabljajo objekti in naprave, ki so občinska GJI varstva okolja«. Stališče morda odraža pogled z ravni države, ni pa se možno z njim strinjati.

Kajti **javne površine v naseljih seveda obstajajo**, prebivalci jih potrebujejo in občine jih tako načrtujejo kot tudi urejajo. Težave pri urejanju pa predstavlja predvsem določanje in evidentiranje javnih površin, saj se v prekrivajočih se predpisih in dokumentih pojavljajo različne definicije javnih površin, stanje pa še poslabšuje tudi očitno pomanjkanje politične volje občin, da se uredi lastništvo in pravne statuse površin v javni rabi (Vrbica Šifkovič: Analiza javne površine v mestih, 2016). Občine ne urejajo z lastniki razmerij glede urejanja in se ograjujejo tudi od usmerjanja in nadzora urejanja na zasebnih zemljiščih, čeprav je to iz več vidikov v javnem interesu. V tem smislu je velik problem in ovira za razvoj celostnih

¹ ZureP-3 zahteva, da morajo občine v območju naselij zagotavljati zadosten obseg javnih površin; ZVO-2 določa, da je urejanje in čiščenje javnih površin obvezna lokalna gospodarska javna služba

² Celovit sistem ukrepov za urejanje javnih zelenih površin v slovenskih naseljih, 2016, Simoneti, UL FGG.

lokalnih programov urejanja javnih površin prav **odsotnost državnega operativnega ali drugega strateškega programa za urejanje javnih površin**, ki bi edini lahko res učinkovito podprl delovanje občin in omogočal neodvisno oceno stanja in opredelitev ukrepov za optimizacijo javne koristi urejanja javnih površin. Danes se s pogoji urejanja javnih površin nihče sistematično ne ukvarja zaradi česar so predvsem družbene in ekološke funkcije zelenih in ozelenjenih površin podcenjene in slabše izkoriščene kot bi bilo dobro in koristno za posamezna naselja in prebivalce.

Glavne analitične ugotovitve

Analiza izvajanja javne službe je bila pripravljena v okviru omejenih časovnih in finančnih možnosti. Vpogled v izvajanje GJS smo oblikovali s pomočjo dveh fokusnih skupin, skupine izvajalcev in skupine predstavnikov občin in dveh anket za občine in izvajalce. Predstavnik obeh skupin smo k sodelovanju povabili preko dveh predstavniških organizacij: Skupnosti občin Slovenije in Zbornice komunalnega gospodarstva, katerih predstavnike smo prav tako vključili v fokusni skupini. Vzporedno smo pregledali tudi, kako imajo občine organizirano izvajanje GJS s pomočjo spletne raziskave. Za pet občin smo pridobili podatke preko vseh uporabljenih analitičnih metod in s pomočjo primerjav poglobili značilnosti izvajanja GJS.

Na anketo se je odzvalo 52 občin in **večina občin izvaja GJS v javnem podjetju**, nekaj tudi v režijskem obratu in s koncesijami. Vse občine imajo že sorazmerno ustaljene, več kot deset let, dolge dogovore o izvajanju GJS in skladno z zakoni urejene pravne podlage. **Za 10 občin od 63 spletno analiziranih občin ni bilo možno ugotoviti na kakšen način izvajajo GJS.** Občine imajo sprejete odloke o izvajanju GJS, so pa med predpisi velike razlike. Samo nekatere občine imajo z odlokom res celovito urejeno izvajanje GJS, na primer občina Bled, tudi Novo mesto. Razlike se kažejo tudi v obsegu in vrstah **javnih površin, ki jih občine urejajo v okviru GJS.** Več občin ločeno od GJS, z drugimi izvajalci ureja pokopališča, območja ob javnih ustanovah, ceste, tudi območja javnih površin v podeželskih krajevnih skupnostih. Večina občin tudi nima vzpostavljenega varovanja pravice uporabnikov javnih dobrin v skladu z 14. členom ZGJS, imajo pa to vključeno v druga delovna telesa občine. Praviloma na spletnih straneh tudi **ni možno najti občinskih programov urejanja javnih površin.** Izstopa tudi ugotovitev o nizki strokovni usposobljenosti kadra.

Predstavniki Zbornice komunalnega gospodarstva so menja, da je **javno podjetje v aktualnih pogojih najbolj primerna oblika izvajanja javne službe** in opozarjajo, da je koncesionar vedno pridobitno usmerjen in nekoliko odmaknjen, lahko tudi omejeno zainteresiran za stalno zaposlene in strokovno usposabljanje zaposlenih ter kakovosti izvajanja GJS. Tako izvajalci GJS kot predstavniki občin so menja, da je za **strokovno kakovost in razvoj GJS potrebno povečati obseg dela** kar se lahko doseže s povezovanjem med občinami in izvajalci, ki omogoča smiselno povečanje obsega dela in dvig vlaganj v strokovnost in kakovost izvajanja GJS. Posamezni izvajalci GJS tako že izvajajo nekatera dela in naloge v več občinah.

Občine in izvajalci GJS so izpostavili potrebo po oblikovanju **minimalnih enotnih standardov** in predlagali, da jih oblikujejo skupaj v sodelovanju z Zbornico komunalnega gospodarstva. Oboji tudi delijo mnenje o tem, da je problem pomanjkanje **sistemskih virov za izvajanje dejavnosti.** Podobno oboje vznemirja problem **povezave med načrtovanjem in izvajanjem GJS** ter odsotnost **nosilca javnega interesa za urejanje javnih (posebej še zelenih) površin** v procesih urejanja prostora. Občine opozarjajo na problem **zemljišč, ki niso v lasti občin** in občina ne more vplivati na njihovo urejenost - nabrežja, državna zemljišča in opozarjajo, da bi jim koristil **državni predpis o varovanju dreves v mestih.**

Izvajalci so predlagali, da se morda vendar določi neka **obvezna minimalna vsota za izvajanje GJS na ravni občine**, da naj bo **naloga občine**, da **vzpostavi in vodi evidenco javnih površin** ter da naj **država zahteva obvezno strokovno kvalificirano usposobljenost izvajalca**.

V zvezi s financiranjem so izvajalci opozorili na slabo določene vire financiranja, na problem, da urejanja javnih površin ni možno zaračunati uporabniku po porabi in predlagali, da **se javne površine opredeli kot javno infrastrukturo** ter tako izboljša pogoje javnega naročanja.

Izvajalci so bili tudi mnenja, da bi bilo za izboljšanje učinkov urejanja javnih površin dobrodošlo več sodelovanja z uporabniki javnih površin in tudi z upravniki večstanovanjskih in poslovnih objektov ter izkazali interes za oblikovanje participatornih delovnih teles.

Usmeritve in predlagane spremembe

Strokovne podlage poleg pregleda izvajanja GJS urejanje in čiščenje javnih površin vključujejo tudi predloge za ustrezno vključitev minimalnih zahtev za izvajanje obvezne gospodarske javne službe urejanje in čiščenje javnih površin v zakon. Oblikovani predlogi se nanašajo na nabor in evidentiranje javnih površin, na obseg, oblike in način izvajanja te službe, njene dejavnosti in naloge ter zahteve glede izvajalcev del in nalog.

Priporočila glede oblik izvajanja GJS:

- Ni potrebe po spremembi sedanjih oblik. Priporočljivo je, da se za boljše pogoje izvajanja GJS z zakonom določi pogoje za določitev minimalno potrebnih sredstev, ki jih mora občina nameniti za izvajanje te GJS.

Priporočila vrst in vsebin nalog, ki se izvajajo v okviru izvajanja GJS:

- Obseg del in nalog naj občine načrtujejo samostojno z upoštevanjem minimalnih enotnih standardov in dolgoročno in strateško načrtovanim programom dela.
- Vsaka občina naj ima urejene in s prostorom povezane podatke o javnih površinah, ureditvah, delih in nalogah GJS - zajemajo naj lokacijo, obseg, vrsto javne površine ter morebiten opis posebnih značilnosti ureditev in opreme.
- Obseg del in nalog je povezan s pogoji in standardi urejanja in ga občine same ali z izvajalcem določajo glede na potrebe in želje glede urejanja.

Priporočila predpisanih pogojev strokovne usposobljenosti za izvajalca:

- Smiselno bi bilo določiti obvezno minimalno potrebno strokovno sestavo osnovne delovne skupine izvajanja GJS.
- Zahtevati je treba redno sodelovanje certificiranega arborista za delo z mestnim drevjem in zahtevati angažma poklicno kvalificiranega delavca za delo z drevjem ali priučenega gozdarja.
- Spodbujati in podpreti občine in izvajalce k dvigovanju strokovnih standardov dela z oblikovanjem razširjenih delovnih skupin, z različne vrste in različno usposobljenimi strokovnjaki.
- Vključevanje uporabnikov in drugih lastnikov, nevladnih in drugih organizacij in skupin v izvajanje del in nalog GJS z namenom ali razbremenjevanja pri izvajanju dela in vključevanja v

skupnost ali širjenja znanja za urejanje javnih površin in ravnanja z mestnimi drevesi ter krepitve učinkov dela.

Priporočila glede poenotenja minimalnih standardov:

- Občine in izvajalci potrebujejo in si želijo minimalne enotne standarde za izvajanje GJS - 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.
 - poznavanje standardov dela z mestnim drevjem,
 - dogovorjeno sodelovanje s kvalificiranim strokovnim delavcem,
 - sodelovanje s certificiranim arboristom za izvedbo letnih pregledov in načrtov obrezovanja in vzdrževanja.
- Zagotoviti bi bilo dobro pogoje za razvoj nacionalnega Centra znanja in razvoja dobrih praks urejanja javnih površin. Lahko bi nudil podporo občinam pri upravljanju javnih in drugih zelenih površin, deluje pa lahko tudi kot podpora pri spremljanju stanja in spodbujanju razvoja dejavnosti.
 - obstoječa pravna podlaga za izvajanje javne službe uporabe znanja arboristične stroke ne podpira. Kljub temu se nekatere občine že poslužujejo strokovnega znanja pri tem delu - za večino pa je vsebina preveč specialna in jim zaposlitev strokovnjaka na tem področju predstavlja preveliko breme v okviru minimalnih standardov izvajanja GJS. Zato je zanje razvoj tovrstnega centra konkretna koristna podpora pri pridobivanju informacij in izmenjavi izkušenj preko povezovanja med strokovnimi službami.