

Matjaž ŠTOLFA
 Marijana KUNC
 Boštjan AVER

Kmetijska zemljiška politika v Sloveniji med letoma 1973 in 1991

Zemljiška zakonodaja, ki je bila sprejeta leta 1973, naj bi omogočila prehod kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino in last tistih, ki zemljišča dejansko obdelujejo, s tem pa naj bi se povečali tudi produktivnost kmetijske dejavnosti in samooskrba s hrano. Določen je bil zemljiški maksimum, ki je opredeljeval največji obseg kmetijskih zemljišč, ki so jih lahko imeli v lasti občani. Določbe glede zemljiškega maksimuma se do leta 1981 skoraj niso izvajale, saj občinske zemljiške skupnosti, zadruga in družbena podjetja niso imeli finančnih sredstev za odkup zemljišč, zato lastnikov nihče ni silil k odsvojitvi viška kmetijskih zemljišč. Izvajanje zemljiške zakonodaje je bilo povezano s številnimi težavami. Občine so zamujale s pripravo prostorskih planov, določbe o statusu kmeta pa so se v praksi razlagale ohlapno,

tako da so kmetijska zemljišča lahko obdržali oziroma pri nakupu kmetijskega zemljišča uveljavili prednostno pravico skoraj vsi občani. Po letu 1981 se je skupno število kmetijskih gospodarstev začelo zmanjševati, kmetijska gospodarstva, ki so nadaljevala dejavnost, pa so se začela povečevati. Čeprav iz statističnih podatkov ni razvidna lastniška struktura, je vendarle mogoče sklepati, da jena proces povečevanja kmetijskih gospodarstev pozitivno vplivala tudi zemljiška zakonodaja, ki še danes temelji na izhodiščih, sprejetih leta 1973.

Ključne besede: kmetijska zemljišča, zemljiški maksimum, zemljiška politika, SR Slovenija

1 Uvod

Za Jugoslavijo je bilo na področju kmetijstva po drugi svetovni vojni značilno prizadevanje za čim hitrejši gospodarski razvoj s poudarkom na razvoju velikih družbenih proizvodnih enot, ki naj bi z uporabo sodobne tehnike in tehnologije zagotovile proizvodnjo surovin za potrebe živilske industrije ter s tem boljšo preskrbo s hrano in ugodnejše življenjske pogoje za prebivalstvo. Gospodarski razvoj in ugodne možnosti zaposlovanja zunaj kmetijstva so v Socialistični Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: SR Sloveniji) povzročile proces »bega z zemlje« oziroma deagrarnizacije, ki je v prvi fazi spodbudil nastanek velikega števila delavsko-kmečkih gospodarstev, v drugi pa sta sledila opuščanje kmetijske proizvodnje in zmanjševanje deleža kmečkega prebivalstva.

Glavni vzrok za »beg z zemlje« naj bi bilo zaostajanje produktivnosti kmetijske proizvodnje v primerjavi s proizvodnjo v drugih gospodarskih panogah. Zaostajanje naj bi bilo zlasti opazno pri zasebnih kmetijskih gospodarstvih, pri katerih zaradi majhnega obsega proizvodnje ni bila mogoča uporaba sodobne tehnologije, manj opazno pa naj bi bilo pri velikih družbenih kmetijskih organizacijah (Kocjan, 1971).

2 Kmetijska zemljiška politika po letu 1973

Leta 1973 je bil sprejet *Zakon o kmetijskih zemljiščih* (Ur. l. SRS, št. 26/73, 24/75, 23/77 in 1/79; v nadaljevanju: ZKZ-73), ki naj bi zagotovil boljšo samooskrbo s hrano in celovit razvoj kmetijstva v SR Sloveniji. ZKZ-73 je kot temeljni predpis s področja kmetijske zemljiške politike urejal varstvo kmetijskih zemljišč, promet s kmetijskimi zemljišči, zakup kmetijskih zemljišč, zemljiški maksimum, pravni položaj skladov kmetijskih zemljišč v občinah (kmetijskih zemljiških skladov), kmetijske prostorsko-ureditvene operacije in skupne pašnike. Nadomestil je številne zvezne in republiške predpise, ki so do njegove uveljavitve urejali varstvo, promet, zakup in druga vprašanja s področja kmetijskih zemljišč.^[1] ZKZ-73 je bil spremenjen in dopolnjen v letih 1975 in 1977, večje spremembe pa so sledile leta 1979, ko je bil sprejet nov *Zakon o kmetijskih zemljiščih* (Ur. l. SRS, št. 1/79, 11/81, 1/86, 17/86, Ur. l. RS, št. 9/90, 46/92 – odl. US in 58/95 – odl. US; v nadaljevanju: ZKZ-79), ki je s spremembami in dopolnitvami veljal vse do oktobra 1996.

Na področju prometa s kmetijskimi zemljišči je bilo poudarjeno usmerjanje kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino in last

tistih združenih kmetov in delavcev, ki jim je bila kmetijska proizvodnja osnovni oziroma pomemben vir dohodka in obstoja. V zvezi s tem je bila zlasti pomembna v 4. členu ZKZ-73 vsebovana opredelitev pojma kmet, ki je obsegala tri pogoje:

- da je občan z osebnim delom obdeloval kmetijsko zemljišče, na katerem je imel kdo lastninsko pravico;
- da je stalno živel v kraju, kjer je bilo to kmetijsko zemljišče ali njegov del, in
- da je s kmetijsko dejavnostjo redno ustvarjal pomemben dohodek, ne glede na to, ali je imel še druge vire dohodkov (npr. iz delovnega razmerja, pokojnine, obrti ipd.).

Najpomembnejši pogoj za pridobitev statusa kmeta je bilo osebno obdelovanje kmetijskega zemljišča. Posameznik, ki ni sam z osebnim delom obdeloval kmetijskega zemljišča, ni bil kmet. Na kmetijskem zemljišču je moral nekdo imeti lastninsko pravico, kar je pomenilo, da to zemljišče ni smelo biti družbeno. Glede drugega pogoja pa je zakon dopuščal izjemo. Občinski upravni organ, pristojen za kmetijstvo, je lahko z odločbo ugotovil, da je kmet tudi tisti, ki ne živi stalno v kraju, kjer je kmetijsko zemljišče ali njegov del, če zemljišče obdeluje sam in ustvarja s kmetijsko dejavnostjo pomemben dohodek. Glede tretjega pogoja je zakon določal, da se kot pomemben dohodek šteje dohodek iz takega osebnega dela v kmetijstvu, ki ima značaj gospodarske, torej pridobitne in ne samo ljubiteljske dejavnosti. Za kmeta po ZKZ-73 je štel tudi občan, čigar družinski član je izpolnjeval navedene tri pogoje oziroma po odločbi občinskega organa vsaj dva navedena pogoja (Čeferin in Kocjan, 1974).

Z ZKZ-79 je bila opredelitev pojma kmeta spremenjena, vendar ne bistveno. Dodana je bila zahteva, da mora biti kmet za obdelovanje zemljišča ustrezno usposobljen, namesto tretjega pogoja pa je ZKZ-79 (4. člen petega odstavka) določal, da mora kmetijska dejavnost občanu pomeniti glavno oziroma dopolnilno dejavnost. Štelo se je, da kmetijska dejavnost občanu pomeni glavno oziroma dopolnilno dejavnost, če je na območju najboljših kmetijskih zemljišč (prvo območje) dosegal tako vrednost proizvodnje ali storitev v kmetijstvu, ki je dosegala najmanj tretjino povprečnega osebnega dohodka v občini. Za druga kmetijska zemljišča so lahko občinske skupščine določile tudi drugačna merila.

Taka opredelitev pojma kmet je sledila cilju, da bi imeli kmetijska zemljišča le tisti posamezniki, ki jih obdelujejo in za katere so kmetijska zemljišča sredstvo za pridobivanje dohodka na podlagi dela. Na pojem kmeta so se navezovale tudi določbe glede zemljiškega maksimuma, ki sta jih ZKZ-73 (44. člen) in ZKZ-79 (51. člen) vsebovala v petem poglavju. Kmetje v ravninskih predelih so imeli lahko v lasti največ 10 ha kmetijskih obdelovalnih zemljišč na kmetijsko gospodarstvo, v gorskih in hribovitih predelih pa največ 20 ha kmetijskih obdelovalnih

zemljišč na kmetijsko gospodarstvo. V zadnjem primeru sta morali biti najmanj dve tretjini kmetijskih obdelovalnih zemljišč travniki. Po 52. členu ZKZ-79 so se za gorske in hribovite predele šteli vsi tisti predeli, ki so bili nad 600 metrov nadmorske višine, in tudi zemljiške parcele pod 600 m nadmorske višine, katerih večji del površine je bil nagnjen nad 25 %. Zemljiški maksimum je bil določen na kmečko gospodarstvo in ne na fizično osebo. V zemljiški maksimum so se torej vštevala tudi kmetijska obdelovalna zemljišča, ki so jih imeli v lasti člani skupnega gospodinjstva. Zemljiški maksimum je veljal tudi za zakup kmetijskih zemljišč, saj nihče ni mogel imeti v zakupu kmetijskega zemljišča, ki bi skupaj s kmetijskim zemljiščem, ki ga je imel v lasti, presevalo zemljiški maksimum (ZKZ-73, 48. člen, ZKZ-79, 56. člen). V zemljiški maksimum pa se ni vštevalo kmetijsko obdelovalno zemljišče, ki ga je kmet obdeloval v trajnejšem proizvodnem sodelovanju z organizacijo združenega dela oziroma v drugi obliki združevanja kmetov (ZKZ-73, 49. člen; ZKZ-79, 55. člen), saj je bilo cilj zakona prav spodbujanje tovrstnega sodelovanja kmetov. Še vedno je veljalo, da skupna površina kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki jih je lahko imel v lasti kmet, ni smela presežati 45 ha. Izjema je bila predvidena le za kmečka posestva z izjemno slabo donosnostjo, če je bil o tem izdan ustrezen pravni akt (ZKZ-73, 50. člen; ZKZ-79, 57. člen). Občan, ki po določbah ZKZ-73 oziroma ZKZ-79 ni bil kmet, je lahko imel v ravninskih predelih največ 1 ha kmetijskih zemljišč in gozda skupaj, od tega največ 0,5 ha gozda in 0,5 ha vinograda, v gorskih in hribovitih predelih pa največ 3 ha skupnih površin, od tega največ 0,5 ha gozda in 0,5 ha vinograda. Tudi za nekmete je veljalo, da se v zemljiški maksimum všteva površina vseh članov ožje družinske skupnosti (ZKZ-73, 51. člen; ZKZ-79, 58. člen).

Iz poročila o izvajanju zakonov s področja kmetijstva, ki je oktobra 1981 izšlo kot priloga k Poročevalcu skupščine SR Slovenije, izhaja, da so do septembra 1981 občinski upravni organi status kmeta priznali v 20.069 primerih, zavrnilnih odločb pa je bilo v tem času le 1.067. Določbe glede statusa kmeta so se torej (vsaj po mnenju avtorjev poročila) izvajale zelo nedosledno, zato so v praksi pogosto dobili status kmeta tudi občani, ki zemlje nikdar niso obdelovali niti je niso nameravali intenzivno obdelovati, temveč jim je bil edini cilj možnost dedovanja oziroma ohranitev lastninske pravice na zemljiščih (Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ, 1981).

V skladu s prehodnimi določbami ZKZ-73 so morali lastniki zemljišč, ki so presevali zemljiški maksimum, prilagoditi obseg zemljišč v petih letih od uveljavitve zakona (do 24. avgusta 1978). Z ZKZ-79 je bil rok za prilagoditev podaljšan še za tri leta (do 12. februarja 1981). Do navedenega roka so lahko občani prosto razpolagali s svojimi kmetijskimi in gozdnimi zemljišči in tako s pravnimi posli med živimi prilagodili obseg kmetijskih zemljišč zakonskim določbam. To pa ni veljalo za

občane, ki obsega svojih zemljišč niso prilagodili do 24. avgusta 1978. Ti so lahko s kmetijskim zemljiščem razpolagali samo, če je kmetijska zemljiška skupnost ali kmetijska organizacija zahtevala, da jim to zemljišče prodajo, pri čemer so bili dolžni zemljišče prodati po ceni, ki je bila enaka desetkratni letni zakupnini.

Iz poročila o izvajanju zakonov s področja kmetijstva je razvidno, da se določbe glede prilagoditve obsega zemljišč skoraj niso izvajale, saj je do leta 1981 v SR Sloveniji prilagodilo obseg zemljišč le pet lastnikov (v dveh občinah). Predvsem zato, ker so bile kmetijske zemljiške skupnosti in gozdnogospodarske organizacije ob svojih drugih obveznostih materialno prešibke, da bi lahko na tej podlagi sproščeno zemljo prevzemale v večjem obsegu, hkrati pa tudi v združnih organizacijah ni bilo ustreznega interesa (Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ, 1981).

Promet s kmetijskimi zemljišči sta ZKZ-73 in ZKZ-79 urejala v tretjem poglavju. S prometom s kmetijskimi zemljišči je bil mišljen prenos lastninske pravice oziroma pravice uporabe s pravnimi posli med živimi. Za prenos lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih v primeru smrti (oporoka, pogodba o izročitvi in razdelitvi premoženja za življenje, pogodba o dosmrtnem preživljanju in darilna pogodba za primer smrti) določbe tega poglavja niso veljale, ampak so se uporabljale določbe *Zakona o dedovanju* (Ur. l. SRS, št. 42/65). Če je bila predmet pravnih poslov za primer smrti zaščiten kmetija, ki jo je kot tako določila občinska skupščina z odlokom, so veljale določbe 24. člena *Zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij)* (Ur. l. SRS, št. 26/73). Določbe tega poglavja so torej veljale le za kupoprodajne, darilne in menjalne pogodbe. Pri nakupu kmetijskih zemljišč sta imela prednostno pravico organizacija združenega dela in kmet, zemljišče katerih je mejilo na zemljišče, ki ga je prodajal kmet ali drug občan (po ZKZ-79 tudi društvo ali druga civilna pravna oseba). Če kmetijska organizacija združenega dela oziroma kmet ni uveljavil/-a prednostne pravice do nakupa, je imela prednostno pravico kmetijska zemljiška skupnost, nato druga kmetijska organizacija združenega dela ali drug kmet, ki je imel zemljišče v primerni oddaljenosti. Ob enakih pogojih je imela prednostno pravico kmetijska organizacija združenega dela pred kmetom, med kmeti pa tisti, ki se je izključno ukvarjal s kmetijsko dejavnostjo (oziroma po ZKZ-79 kmet, ki mu je kmetijska dejavnost pomenila glavno dejavnost). Ne glede na prej navedeno pa je imel prednostno pravico nakupa zakupnik kmetijskega zemljišča, ki je bil kmet ali kmetijska organizacija združenega dela. Z institutom prednostne pravice naj bi se zagotovila postopen prehod kmetijskih zemljišč v last tistih, ki jih obdelujejo, in postopno povečevanje obsega zemljišč v družbeno organizirani proizvodnji v okviru združnih organizacij, s tem pa racionalnejše gospodarjenje s

kmetijskimi zemljišči. Iz poročila o izvajanju zakonov s področja kmetijstva izhaja, da je bilo v preteklem srednjeročnem obdobju odkupljenih približno 5.000 ha kmetijskih zemljišč, s tem da povečevanja kmetijskih zemljišč v družbeni lastnini ni bilo na območjih, kjer ni bilo družbenih kmetijskih organizacij, saj združne kmetijske organizacije niso uveljavljale prednostne pravice (Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ, 1981).

Z ZKZ-79 je bil določen tudi krog oseb, ki jim je kmet smel podariti kmetijsko zemljišče ali gozd. Ugotovljeno je namreč bilo, da so bile v številnih primerih darilne pogodbe za kmetijska in gozdna zemljišča le navidezne in so prikrivale prodajne pogodbe (Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ, 1981). Po določbi 29. člena ZKZ-79 so smeli kmetje podariti kmetijsko zemljišče ali gozd samo taksativno določenemu krogu občanov, ki po tem zakonu niso bili kmetje. Pri tem je šlo za občane, ki so tako ozko povezani s kmetom darovalcem, da je naravno, da jim ta kaj podari (zakonec ali oseba, ki je po predpisih o zakonski zvezi izenačena z zakoncem, njegovi potomci, posvojenci in njihovi potomci ter njegovi starši, bratje oziroma sestre) (Kocjan, 1979).

Občine so bile dolžne v dveh letih po uveljavitvi ZKZ-73 (do 24. avgusta 1975) sprejeti občinske prostorske plane (ali usklajene urbanistične programe) in z njimi določiti zemljišča, namenjena kmetijstvu (ZKZ-73, 113. člen). Do začetka leta 1981 je razvrstitev kmetijskih zemljišč sprejelo le šest občinskih skupščin. Občine so v povprečju kot zemljišča, trajno namenjena kmetijski uporabi, določile manj kot 10 % vseh kmetijskih zemljišč. Poročevalci so opozarjali na neuskladenost interesov pri rabi zemlje, kar je ustvarjalo prostor za zmanjševanje obsega kmetijskih zemljišč. Tudi po uveljavitvi ZKZ-73 je letno še vedno spremenilo namembnost od 1.000 do 1.300 ha predvsem najboljših kmetijskih zemljišč (Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ, 1981).

3 Razveljavitev ZKZ-79 in sprejetje ZKZ-96

Ustavno sodišče je določbe ZKZ-79 o zemljiškem maksimumu razveljavilo leta 1992 (Ustavno sodišče, 1992). V odločbi o razveljavitvi zemljiškega maksimuma je ustavno sodišče zapisalo, da zakonske določbe, ki na splošno omejujejo oziroma izključujejo lastninsko pravico na kmetijskih zemljiščih, niso v skladu z ustavnimi določbami, ki zagotavljajo pravico do osebne lastnine in dedovanja. Leta 1995 je ustavno sodišče ZKZ-79 v celoti razveljavilo, saj je ocenilo, da zakon promet s kmetijskimi zemljišči zaradi drugačnega pojmovanja lastnine ureja na način, ki je nesorazmerno strožji od ukrepov, ki so potrebni za varovanje kmetijskih zemljišč po drugem odstavku 71. člena *Ustave Republike Slovenije* in tudi

za varovanje socialnega položaja kmeta (URS, Ur. l. 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 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a). Državni zbor je leta 1996 sprejel *Zakon o kmetijskih zemljiščih* (Ur. l. RS, št. 59/96, 31/98 – odl. US, 1/99 – ZNIDC, 54/00 – ZKme, 68/00 – odl. US, 27/02 – odl. US, 58/02 – ZMR-1, 67/02, 110/02 – ZUreP-1, 110/02 – ZGO-1, 36/03, 55/03 – UPB1, 43/11, 71/11 – UPB2, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D, 79/17; v nadaljevanju ZKZ-96), ki sicer izhaja iz drugačne ustavnopravne podlage (67. člen ustave), vendar ohranja velik del institutov iz ZKZ-79. ZKZ-96 je s prilagoditvami ohranil pojem kmeta, omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči, postopek oddaje kmetijskih zemljišč v zakup in določbe glede vsebine zakupne pogodbe, izpuščene pa so bile določbe glede zemljiškega maksimuma in kmetijskega zemljiškega sklada ter določbe, vezane na institut družbene lastnine. ZKZ-96 sicer ne vsebuje več določb o zemljiškem maksimumu, določa pa omejitve v prometu s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami tudi za pravne posle za primer smrti. Za vodenje postopkov odobritev pravnih poslov so od uveljavitve ZKZ-96 pristojne upravne enote.

Z vstopom v Evropsko unijo je Slovenija prevzela pravo EU, ki obsega tudi področje pridobivanja kmetijskih zemljišč. Na evropski ravni sicer ni sekundarne zakonodaje, ki bi obravnavala pridobivanje kmetijskih zemljišč. Države članice imajo pristojnost in diskrecijsko pravico za urejanje svojih trgov zemljišč. Vendar morajo pri tem spoštovati osnovna načela pogodbe, zlasti temeljne svoboščine in prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva (Uradni list Evropske unije, 2017).

Sodišče EU se je že v več odločitvah izreklo glede skladnosti ureditve pridobivanja kmetijskih zemljišč v posameznih državah članicah. Iz sodne prakse je mogoče sklepati, da obveznost predhodne upravne odobritve prenosa kmetijskega zemljišča omejuje prosti pretok kapitala, vendar jo je mogoče v določenih okoliščinah še vedno upravičiti v skladu s pravom unije. Tudi predkupne pravice oziroma pravice do prve zavrnitve v korist kmetov so v določenih okoliščinah upravičene zaradi ciljev kmetijske politike. Čeprav Sodišče EU priznava potrebo po zagotovitvi pretežno lastniškega obdelovanja ornih zemljišč kot legitimen javni cilj, pa ni priznalo kot sorazmernega ukrepa splošne zahteve, da pridobitelj sam obdeluje kmetijsko zemljišče. Komisija šteje, da so zgornje meje obsega lastništva zemljišč, ki jih lahko oseba pridobi ali ima v lasti (zemljiški maksimum), upravičene in v skladu s temeljnimi pravicami EU in splošnimi načeli prava EU, če nacionalni predpisi temeljijo na objektivnih in dobro utemeljenih merilih in so zadevnim posameznikom zagotovljena pravna sredstva (Uradni list Evropske unije, 2017).

Ugotoviti je torej mogoče, da večina omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ki jih vsebuje ZKZ-96, ni v neskladju s pravom EU in da bi bilo pod določenimi pogoji mogoče upravičiti tudi določbe glede zemljiškega maksimuma. Glede na navedeno je ob upoštevanju pravnega reda EU mogoče omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči ohraniti še naprej.

4 Vpliv zemljiške politike na proces drobitve kmetijskih gospodarstev

V nadaljevanju navajamo podatke o strukturi zasebnih kmetijskih gospodarstev po podatkih popisov prebivalstva, ki so zajemali tudi popis kmetijstva. V preglednicah 1–3 so prikazani podatki o skupni površini vseh zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev.

Pri popisih, izvedenih v obdobju 1960–1991, je skupna površina zemljišč v uporabi kmetijskega gospodarstva obsegala te kategorije zemljišč: kmetijske površine (med katere so spadali njive in vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, travniki, pašniki, ribniki, trstičja in močvirja), gozdove in nerodovitne površine. Podatki o skupni površini zemljišč v uporabi so se povzemali iz dokumentacije geodetske uprave. Upoštevala so se vsa zemljišča, ki jih je imelo v uporabi posamezno kmetijsko gospodarstvo, ne glede na to, ali so bila ta zemljišča na območju občine, v kateri je imelo sedež kmetijsko gospodarstvo, ali v drugi občini ali preko državne meje.

Leta 2000 je bil v Sloveniji izveden prvi samostojni popis kmetijstva v skladu s priporočili Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) in z zakonodajo EU. Podatki popisov kmetijstva od leta 2000 zaradi metodoloških razlik niso neposredno primerljivi s podatki predhodnih popisov. Skupna površina kmetijskih zemljišč v uporabi po novem obsega vsa kmetijska zemljišča, ki jih obdeluje kmetijsko gospodarstvo (njive, vrtovi, travniki, pašniki, intenzivni in ekstenzivni sadovnjaki, oljčniki, vinogradi, drevesnice ter trsnice in matičnjaki). Lastništvo ni pomembno. Skupni travniki in pašniki niso vključeni (Kranjc, 2021).

Na podlagi statističnih popisov kmetijstva je mogoče sklepati, da sprejetje predpisov s področja kmetijske zemljiške politike vsaj v začetku ni zavrlo procesa delitve kmetij v Sloveniji. Med letoma 1960 in 1969 se je skupno število zasebnih kmetijskih gospodarstev v SR Sloveniji zmanjšalo za 7,6 %, nato pa se je do leta 1981 povečalo za 6,5 %. Po letu 1981 se je število zasebnih kmetijskih gospodarstev začelo zmanjševati in se je do leta 1991 zmanjšalo za 18,5 %. Izstopa leto 1981, v katerem se je po več kot dvajsetletnem upadanju število kmetijskih gospodarstev

Preglednica 1: Število in delež kmetijskih gospodarstev po kategorijah v letih 1960 in 1969

Skupna površina vseh zemljišč v uporabi KMG*	Leto 1960		Leto 1969	
	število	delež (v %)	število	delež (v %)
do 0,5 ha	25.106	12,9	23.431	13,0
nad 0,5 ha do 1 ha	15.551	8,0	14.472	8,0
nad 1 ha do 2 ha	24.002	12,3	22.930	12,7
nad 2 ha do 3 ha	19.756	10,1	19.667	10,9
nad 3 ha do 4 ha	16.355	8,4	15.487	8,6
nad 4 ha do 5 ha	13.304	6,8	11.933	6,6
nad 5 ha do 8 ha	27.017	13,9	24.859	13,8
nad 8 ha do 10 ha	12.113	6,2	11.447	6,4
nad 10 ha	41.651	21,4	36.002	20,0
skupaj	194.855	100,0	180.228	100,0

Opomba: * KMG pomeni kmetijsko gospodarstvo.

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (1969)

Preglednica 2: Število in delež kmetijskih gospodarstev po kategorijah v letih 1981 in 1991

Skupna površina vseh zemljišč v uporabi KMG*	Leto 1981		Leto 1991	
	število	delež (v %)	število	delež (v %)
do 0,5 ha	42.293	22,0	27.653	17,7
nad 0,5 ha do 1 ha	20.174	10,5	16.775	10,7
nad 1 ha do 2 ha	22.907	11,9	19.992	12,8
nad 2 ha do 3 ha	17.725	9,2	15.089	9,6
nad 3 ha do 4 ha	13.779	7,2	11.863	7,6
nad 4 ha do 5 ha	10.984	5,7	9.383	6,0
nad 5 ha do 8 ha	22.497	11,7	19.338	12,4
nad 8 ha do 10 ha	10.249	5,3	8.774	5,6
nad 10 ha	31.482	16,4	27.682	17,7
skupaj	192.090	100,00	156.549	100,0

Opomba: * KMG pomeni kmetijsko gospodarstvo.

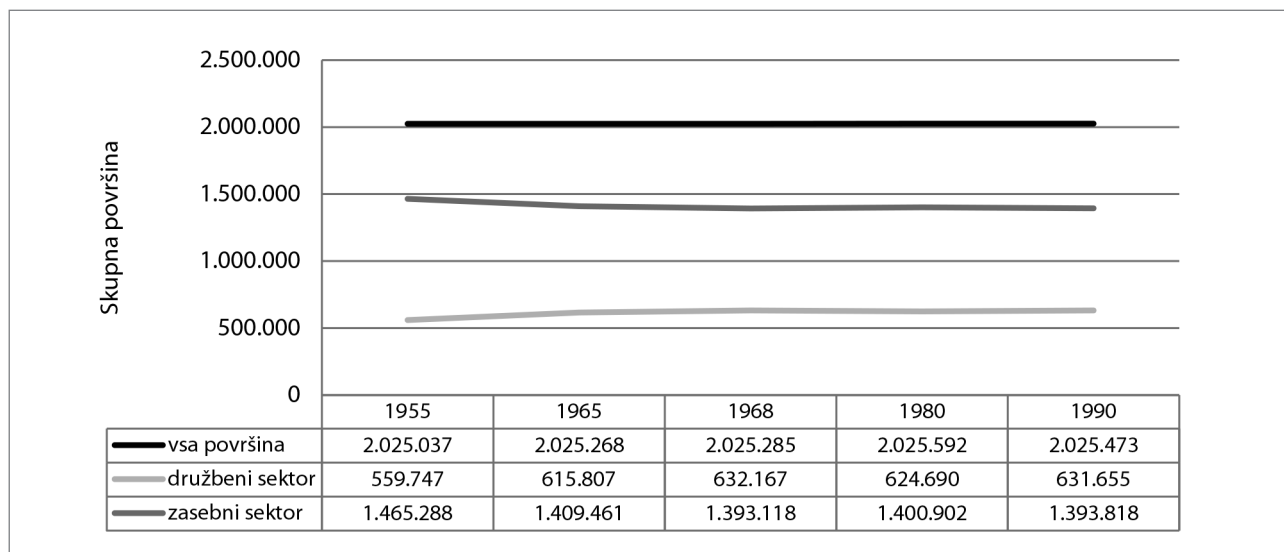
Vir: Statistični urad Republike Slovenije (1981, 1991)

Preglednica 3: Število in delež kmetijskih gospodarstev po kategorijah v letih 2000, 2010 in 2016

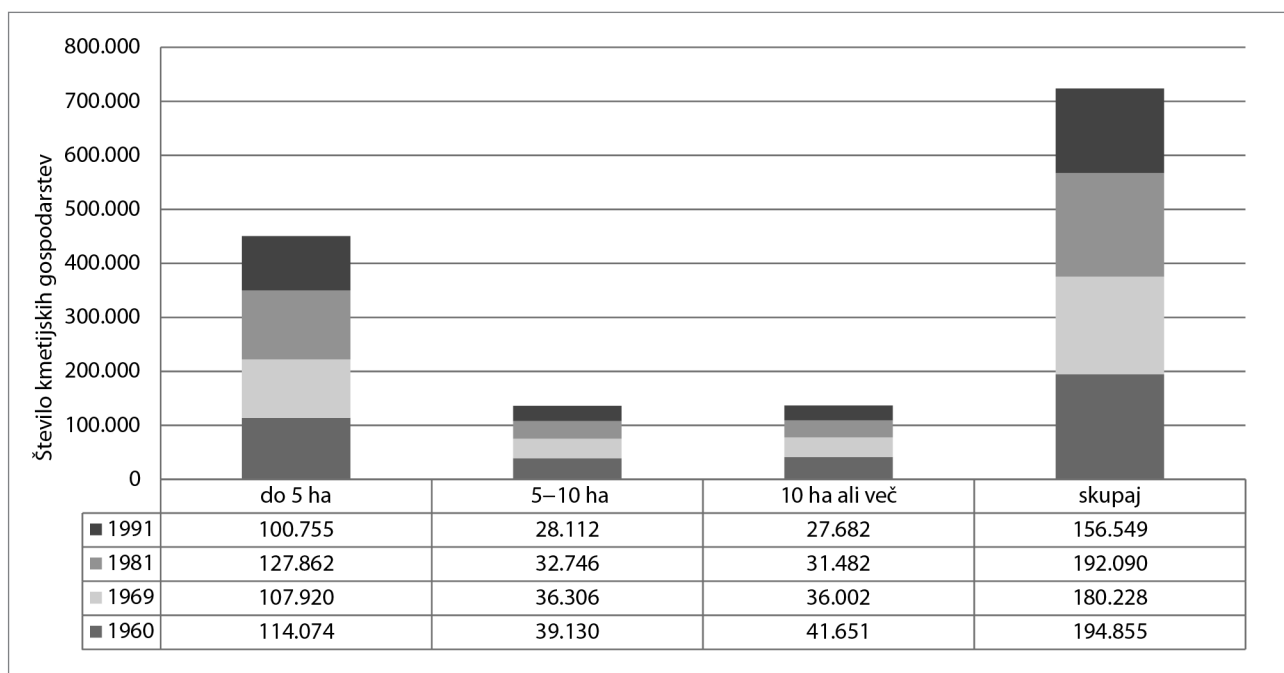
Skupna površina vseh zemljišč v uporabi KMG*	Leto 2000		Leto 2010		Leto 2016	
	število	delež (v %)	število	delež (v %)	število	delež (v %)
pod 0,5 ha	3.351	3,9	4.160	5,6	2.971	4,3
0,5–1 ha	4.692	5,4	4.061	5,4	2.708	3,9
1–2 ha	14.999	17,4	12.372	16,6	11.904	17,0
2–3 ha	12.256	14,2	10.201	13,7	10.485	15,0
3–5 ha	18.130	21,0	14.934	20,0	13.851	19,8
5–10 ha	22.058	25,5	17.530	23,5	16.174	23,1
10 ha ali več	10.981	12,7	11.388	15,3	11.810	16,9
skupaj	86.467	100,0	74.646	100,0	69.902	100,00

Opomba: * KMG pomeni kmetijsko gospodarstvo.

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2000, 2021)



Slika 1: Skupna površina zemljišč v uporabi zasebnega in družbenega sektorja (vir: Statistični urad Republike Slovenije, 1969, 1981, 1991)



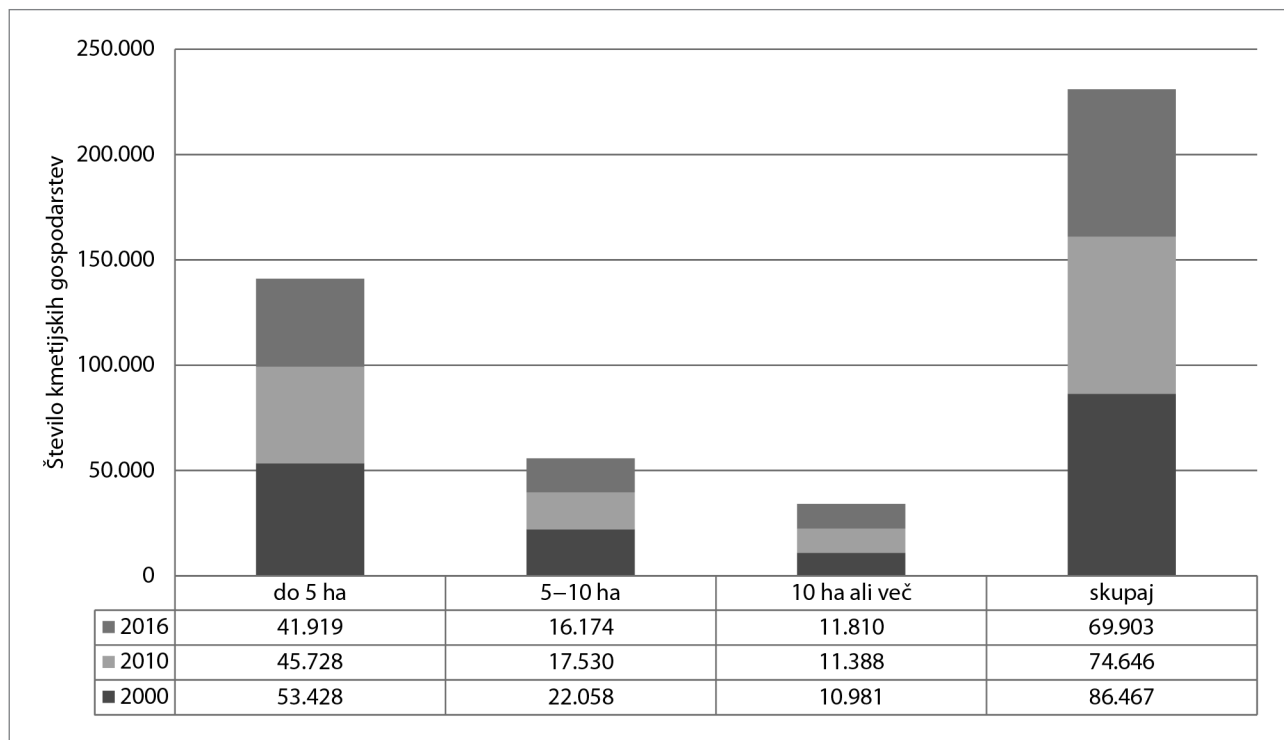
Slika 2: Število kmetijskih gospodarstev po skupni površini zemljišč v uporabi v obdobju 1960–1991 (vir: Statistični urad Republike Slovenije, 1993)

tev ponovno povečalo, zmanjšali pa sta se tudi skupna površina obdelovalnih zemljišč in povprečna velikost kmetijskega gospodarstva. Zmanjševanje povprečne velikosti kmetijskih gospodarstev oziroma skupne površine obdelovalnih zemljišč je mogoče pojasniti z urbanizacijo, ki je bila značilna do leta 1982 – to je v času obsežne stanovanjske, industrijske in druge gradnje, zaradi katere se je povečalo število lastnikov zemljišč in zmanjšal obseg zlasti najkakovostnejših kmetijskih zemljišč (Izvršni svet Skupščine SR Slovenije, 1985).

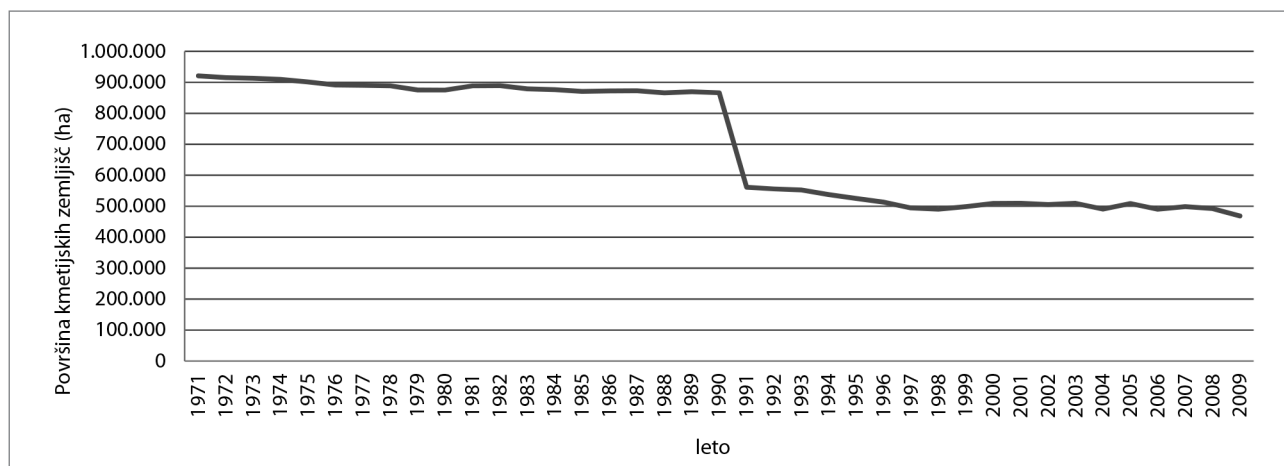
Slika 1 prikazuje gibanje skupne površine kmetijskih zemljišč v družbeni lasti in v lasti zasebnega sektorja v obdobju

1955–1991. Delež kmetijskih zemljišč v uporabi družbenega sektorja se je v tem času povečal za dobre 4 % (s 27 % na 31), kar je sorazmerno malo. Na podlagi teh podatkov je mogoče ugotoviti, da zemljiška politika na področju spodbujanja prehoda kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino ni dosegala zelenih uspehov.

Na sliki 2 je prikazana primerjava števila kmetijskih gospodarstev po skupni površini zemljišč v uporabi. Vsem popisom v obdobju 1960–1991 je skupen trend zmanjševanja števila kmetijskih gospodarstev v vseh prikazanih kategorijah. Izjema je leto 1981, ko se je močno povečalo število majhnih kme-



Slika 3: Število kmetijskih gospodarstev po skupni površini kmetijskih zemljišč v uporabi v obdobju 2000–2016 (vir: Statistični urad Republike Slovenije, 2021)



Slika 4: Površina kmetijskih zemljišč v Sloveniji v obdobju 1971–2009 (vir: Statistični urad Republike Slovenije, 2010)

tijskih gospodarstev (s površino, manjšo od 5 ha). Pri tem izstopa zlasti kategorija kmetijskih gospodarstev z manj kot 0,5 ha površine – število teh kmetijskih gospodarstev se je namreč skoraj podvojilo (glej preglednico 2).

Za popise kmetijskih gospodarstev v letih 2000, 2010 in 2016 je značilno zmanjševanje števila kmetijskih gospodarstev v kategoriji do 10 ha kmetijskih zemljišč v uporabi in postopno povečevanje števila kmetijskih gospodarstev v kategoriji 10 ha ali več kmetijskih zemljišč v uporabi. Po letu 2000 se je torej proces drobitve kmetijskih gospodarstev (vsaj tistih s skupno površino nad 10 ha) ustavil in število teh kmetijskih gospodar-

stev se je začelo povečevati. Navedeno je sicer mogoče pojasniti tudi z vse večjim deležem kmetijskih zemljišč v zakupu. Obenem se zaradi opuščanja kmetijske dejavnosti zmanjšuje tudi skupno število kmetijskih gospodarstev.

Slika 4 prikazuje skupno površino kmetijskih zemljišč v obdobju 1971–2009. Do leta 1990 so objavljeni podatki za vsa kmetijska zemljišča, od leta 1991 pa le za kmetijska zemljišča v uporabi, ki ne vključujejo zemljišč v zaraščanju in neobdelanih zemljišč (Statistični urad Republike Slovenije, 2010). S slike 4 je razvidno, da se je površina kmetijskih zemljišč v Sloveniji kljub sprejetim ukrepom kmetijske zemljiške politike ves čas

zmanjševala. To je bilo izrazito zlasti med letoma 1991 in 1997, ko se je površina kmetijskih zemljišč v Sloveniji zmanjšala kar za 12 %.

Poudariti je treba, da se pri popisih kmetijstva niso zbirali podatki o lastništvu kmetijskih zemljišč, temveč podatki o skupni površini zemljišč v uporabi kmetijskega gospodarstva. Na podlagi podatkov iz popisov kmetijstva tako ni mogoče neposredno ugotoviti sprememb v lastniški strukturi kmetijskih gospodarstev, temveč je o drobitvi kmetijskih gospodarstev mogoče sklepati le na osnovi povečevanja oziroma zmanjševanja deleža manjših kmetijskih gospodarstev.

5 Sklep

Zakon o kmetijskih zemljiščih, ki je bil sprejet leta 1973, naj bi omogočil prehod kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino in last tistih, ki zemljišča dejansko obdelujejo, s tem pa naj bi se povečali tudi produktivnost kmetijskih gospodarstev in samooskrba s hrano. S prometom s kmetijskimi zemljišči med živimi naj bi kmetijska zemljišča postopoma prehajala v lastnino oziroma uporabo tistih, ki se intenzivneje ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo, medtem ko bi jih odtujevali predvsem tistim, ki kmetijsko dejavnost opuščajo. S tem namenom je bil določen zemljiški maksimum, ki je določal največji obseg kmetijskih zemljišč, ki so jih lahko imeli v lasti posamezniki.

Na podlagi analize statističnih podatkov za obdobje 1960–1991 je mogoče sklepati, da temeljni cilji v letu 1973 sprejetega ZKZ, to je spodbuditi, da bi kmetijska zemljišča prehajala v družbeno lastnino in last tistih, ki zemljo obdelujejo, niso bili doseženi. Iz statističnih podatkov je razvidno, da sta v Sloveniji od leta 1960 sočasno potekala vsaj na videz nasprotujoča si procesa: na eni strani zmanjševanje skupnega števila kmetijskih gospodarstev zaradi opuščanja kmetijske proizvodnje, na drugi pa drobitev večjih kmetijskih gospodarstev. Šele po letu 2000 je mogoče zaznati trend povečevanja deleža in števila kmetijskih gospodarstev z več kot 10 ha kmetijskih zemljišč v uporabi. Ker iz statističnih podatkov o površini vseh kmetijskih zemljišč v uporabi ni mogoče ugotoviti sprememb v lastniški strukturi, je težko oceniti, kakšen vpliv ima na ta trend zemljiška politika, domnevati pa je mogoče, da je ta prispevala zlasti k ohranitvi kmetijskih gospodarstev, ki imajo status zaščitene kmetije po *Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev*.

Čeprav danes lastninska pravica na kmetijskih zemljiščih ni več tako pomembna kot v preteklosti, saj preživetje prebivalstva v Sloveniji ni več odvisno od pridelave hrane na svoji zemlji, pa je razdrobljena lastniška struktura še vedno eden večjih problemov slovenskega kmetijstva, saj močno otežuje gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči. Glede na to sta posebna ureditev pro-

meta s kmetijskimi zemljišči in dedovanja zaščitene kmetije še vedno pomembna instituta, ki preprečujeta nadaljnjo drobitev kmetijskih gospodarstev ter zagotavljata nadaljnji obstoj in razvoj srednje velikih kmetijskih gospodarstev. Ker opuščanje kmetijske proizvodnje in propad manjših kmetijskih gospodarstev povzročata povečevanje kmetijske proizvodnje preostalih kmetijskih gospodarstev, zlasti na račun kmetijskih zemljišč v zakupu, bo zakonodajalec v prihodnje moral posebno pozornost nameniti tudi pravni ureditvi zakupa kmetijskih zemljišč.

Matjaž Štolfa, mag. prava
E-pošta: stolfa@gmail.com

Marijana Kunc, univ. dipl. prav.
E-pošta: marijana.kunc@gmail.com

Doc. dr. Boštjan Aver, univ. dipl. ekon.
Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana
E-pošta: bostjan.aver@epf.nova.uni.si

Opombe

[1] V celoti ali delno so bili razveljavljeni Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji v ljudski republiki Sloveniji (Uradni list LRS, št. 10-61/48), 17-80/58, 17-72/59 in 18-159/61), Zakon o kmetijskem zemljiškem skladu družbene lastnine in o dodeljevanju zemlje kmetijskim organizacijam (Uradni list FLRJ, št. 22-150/53 in SFRJ št. 10-150/65), Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (Uradni list SFRJ, št. 25-452/65, 12-177/67 in 14-152/70), Zakon o razpolaganju s premoženjem bivših agrarnih skupnosti (Uradni list SRS, št. 7-46/65), Zakon o komasaciji kmetijskih zemljišč (Uradni list SRS, št. 35-271/63), Zakon o prometu z zemljišči in stavbami (Uradni list SFRJ, št. 43/65, 57/65 in 17/67), Zakon o republiškem davku na promet kmetijskih zemljišč, ki se pridobivajo v nekmetijske namene (Uradni list SRS, št. 27-257/72 in 55-434/72) in še nekateri drugi predpisi.

Viri in literatura

Čeferin, E., in Kocjan, S. (1974): *Zakon o kmetijskih zemljiščih s komentarjem in napotki za prakso*. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije.

Izvršni svet Skupščine SR Slovenije (1985): *Analiza uresničevanja politike razvoja kmetijstva, gozdarstva in živilske industrije v SR Sloveniji (ESA-665). Poročevalec Skupščine SR Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate*, 11(7), 26. 2. 1985, str. 2–31.

Kocjan, S. (1971): *Dedovanje zasebnih kmetijskih gospodarstev. Teorija in praksa: Revija za družbena vprašanja*, 8(5), str. 746–748.

Kocjan, S. (1979): *Kmetijska zemljišča: Zakon s komentarjem Slavka Kocjana*. Ljubljana, Uradni list SRS.

Kranjc, A. (2021): *Struktura kmetijskih gospodarstev: Popis kmetijskih gospodarstev*. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSys-File/8225> (sneto 6. 4. 2021).

Skupščina SR Slovenije in Skupščina SFRJ (1981): *Poročilo o izvajanju zakonov s področja kmetijstva. Priloga Poročevalca Skupščine SR Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate*, 7, 5. 10. 1981, str. 1–20.

Statistični urad Republike Slovenije (1969): *Statistični letopis 1969*. Dostopno na: https://www.stat.si/doc/letopis/1969/1969_07.pdf (sneto 5. 4. 2021).

Statistični urad Republike Slovenije (1981): *Statistični letopis 1981*. Dostopno na: https://www.stat.si/doc/letopis/1981/1981_09.pdf (sneto 5. 4. 2021).

Statistični urad Republike Slovenije (1991): *Statistični letopis 1991*. Dostopno na: https://www.stat.si/doc/letopis/1991/1991_10.pdf (sneto 5. 4. 2021).

Statistični urad Republike Slovenije (1993): *Statistični letopis 1993*. Dostopno na: https://www.stat.si/doc/letopis/1993/1993_16.pdf (sneto 1. 10. 2021).

Statistični urad Republike Slovenije (2010): *Statistični letopis 2010*. Dostopno na: https://www.stat.si/doc/letopis/2010/16_10/16-01-10.htm (sneto 8. 4. 2021).

Statistični urad Republike Slovenije (2021): *Podatkovna baza SiSTAT, Kmetijska gospodarstva po velikostnih razredih kmetijskih zemljišč v uporabi [KZU], Slovenija, večletno*. Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStat-Data/pxweb/sl/Data/-/1516502S.px> (sneto 8. 4. 2021).

Uradni list Evropske unije (2017): *Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije (2017/C 350/05)*. Dostopno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN) (sneto 18. 8. 2021).

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 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a. Ljubljana.

Ustavno sodišče (1992): *Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. U-I-122/92 z dne 10. 9. 1992*. Ljubljana.

Zakon o dedovanju. Uradni list SFRJ, št. 42/65. Ljubljana.

Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev. Uradni list SRS, št. 26/73. Ljubljana.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 26/73, 24/75, 23/77 in 1/79. Ljubljana.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 1/79, 11/81, 1/86, 17/86, Uradni list RS, št. 9/90, 46/92 – odl. US in 58/95 – odl. US. Ljubljana.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list RS, št. 59/96, 31/98 – odl. US, 1/99 – ZNIDC, 54/00 – ZKme, 68/00 – odl. US, 27/02 – odl. US, 58/02 – ZMR-1, 67/02, 110/02 – ZUreP-1, 110/02 – ZGO-1, 36/03, 55/03 – UPB1, 43/11, 71/11 – UPB2, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D, 79/17. Ljubljana.