

**ZAKLJUČNO POROČILO**  
**O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA**  
**NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA**  
**PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«**

**I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta**

1. Naziv težišča v okviru CRP:

Učinkovita in cenejša država

2. Šifra projekta:

V5-0457

3. Naslov projekta:

Pravna ureditev uresničevanja javnega interesa v zvezi s premoženjem v javni lasti

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Pravna ureditev uresničevanja javnega interesa v zvezi s premoženjem v javni lasti

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

The Legal Regulation of Promoting the Public Interest in Relation to Public Property

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Stvarno pravo, javni interes, javna lastnina, zasebna lastnina, družbena lastnina, lastninjenje, nepremičnine, javna infrastruktura, javno dobro, predkupna pravica

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Property law, public interest, public property, private property, social property, privatisation, real estate, public infrastructure, public assets, pre-emption rights

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

-

6. Sofinancer/sofinancerji:

Ministrstvo za pravosodje RS

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

03096

prof. dr. Lojze Ude

Datum: 30. 8. 2010

Podpis vodje projekta:

prof. dr. Lojze Ude

Podpis in žig izvajalca:

Inštitut za primerjalno pravo pri  
Pravni fakulteti v Ljubljani

direktor prof. dr. Lojze Ude

## II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

### 1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti  
 b) delno  
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da  
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

## 2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela<sup>1</sup>:

Vsebinsko izhodišče raziskovalnega projekta je bila ugotovitev, da so država, občine in drugi javni subjekti med največjimi lastniki stvarnega premoženja, katerega največjo vrednost predstavljajo nepremičnine. Nepremičnine v javni lasti so namenjene bodisi izvrševanju funkcij javnih organov bodisi splošni rabi; slednje velja zlasti za nepremičnine s statusom javnega dobra, npr. ceste, parki, vodna zemljišča. Lastništvo tega premoženja mora biti vsaj v končni posledici namenjeno doseganju neke javne koristi, zaradi tega je potrebno zagotoviti, da temu namenu res služi: da se ne zanemarja in ne zlorablja za zasebne koristi. Za delovanje države in občin je zato pomembno, da se v razmerju do premoženja, ki ga imajo v lasti, začnejo obnašati kot lastnik.

Slovenski pravni red danes pozna samo eno obliko lastnine. Enaka temeljna pravila stvarnega prava torej veljajo za lastnino ne glede na to, ali so njen titular javni ali zasebni subjekti. Ne poznamo torej posebnega instituta javne lastnine, značilnega za pravne rede, ki ne izhajajo iz pojavnosti enotnosti instituta lastnine, temveč že na konceptualni ravni razlikujejo med javno in zasebno obliko lastnine, pri čemer je prva v določenih pogledih privilegirana zaradi varovanja javnega interesa. Ker javno premoženje v slovenskem pravnem redu po svoji lastninskopravni pojavnosti sámo po sebi ni posebej varovano, so potrebni posebni pravni mehanizmi za zavarovanje javnega interesa pri upravljanju in razpolaganju s tem premoženjem, saj splošno načelo zasebnopravne avtonomije strank v javni sferi ne zagotavlja učinkovitega doseganja teh ciljev. Od zasebnih lastnikov se namreč lahko pričakuje, da bodo sami najbolje skrbeli za svoje koristi; koristi od javnega premoženja pa so precej bolj razpršene med celotno javnost, zato je pogosto odsoten subjekt, ki bi tudi brez posebnih pravnih obveznosti skrbel za gospodarno upravljanje in razpolaganje s tem premoženjem.

Predmet raziskovalnega projekta je bilo preučevanje tipičnih položajev, v katerih prihaja v praksi do nasprotij med javnimi in zasebnimi interesi v zvezi s premoženjem v javni lasti, ter dosedanje upravne in sodne prakse pri razreševanju tovrstnih nasprotij. Namen projekta je bilo identificiranje kritičnih točk v slovenski pravni ureditvi, v katerih javni interes ni v zadostni meri zaščiten bodisi zaradi pomanjkljivosti zakonske ureditve bodisi zaradi v sodni praksi še neizoblikovanih meril za ustrezno razmejitev med zasebnimi in javnimi interesi. Na tej podlagi smo skušali poiskati najustreznejše že obstoječe pravne mehanizme, ki jih je najprimerneje uporabiti za varstvo javnega interesa v takšnih položajih, oziroma izoblikovati merila, ki naj jih pri presoji tovrstnih, običajno zelo kompleksnih lastninskopravnih razmerij uporablja sodna praksa. V odsotnosti primernih varstvenih mehanizmov pa so nakazane možnosti za normativne spremembe. Fokus našega raziskovanja je sledil problematiki, za katero se je izkazalo, da je z vidika ciljev projekta v praksi najbolj aktualna, saj je bil namen projekta iskanje izhodišč za reševanje praktičnih problemov.

Ugotovili smo, da je javni interes na nepremičninskem področju še vedno najbolj ogrožen zaradi neurejenega pravnega položaja nepremičnin, namenjenih splošni rabi, zlasti zaradi nepravilno izvedenih postopkov lastninjenja nekdanjih družbenih objektov, ki so bili

<sup>1</sup> Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

zgrajeni za javne namene, a so po različnih pravnih podlagah lahko prešli v zasebno last. V procesu preoblikovanja nekdanje družbene lastnine v klasično lastnino po letu 1991 so se v številnih primerih kot novi lastniki objektov javne infrastrukture, zlasti cest in drugih javnih površin, v zemljiško knjigo vpisali zasebni subjekti, ki so s tem vsaj formalno pridobili pravico preprečiti javno rabo teh nepremičnin. Tovrstne zlorabe je omogočala zlasti razdrobljena zakonodaja, ki je urejala lastniški status javne infrastrukture, in neurejenost zemljiške knjige. Država in občine so predolgo odlašali z razglasitvijo statusa javnega dobra na javnih površinah, ažuriranjem vpisov v zemljiški knjigi in uporabo pravnih sredstev za zavarovanje javnega interesa. Pri reševanju te problematike si ni mogoče pomagati z izkušnjami iz drugih pravnih redov, saj gre za specifične težave, ki izvirajo iz nekdanje ureditve družbene lastnine in iz slovenskega pristopa k njenemu preoblikovanju v klasično lastnino. Ugotavljamo, da v pravni ureditvi obstajajo mehanizmi, s katerimi je mogoče urediti pravni status nepremičnin v splošni rabi, ki so bile zgrajene še v družbenolastninskem sistemu, in jih uskladiti z veljavnimi predpisi o javnem premoženju. Z upoštevanjem celotne relevantne zakonodaje (tako današnje kot pretekle) ter pravilno uporabo instituta dobre vere je objekte javne infrastrukture mogoče povrniti v javno last. V poštev pridejo tudi nekatera posebna pravila iz prehodnih določb Zakona o graditvi objektov.

S tega vidika smo proučili tudi obstoječa pravila za urejanje pravnega statusa javnega dobra in pa za razmejevanje med zemljišči v javni rabi in funkcionalnimi oziroma pripadajočimi zemljišči večstanovanjskih objektov. Pravni položaj javnega dobra oziroma točneje nepremičnin, ki se dejansko uporabljajo kot javno dobro, je v praksi pogosto neurejen. Splošni rabi namenjene nepremičnine niso formalno razglašene za javno dobro oziroma tak status ni razviden iz zemljiške knjige; njihova zemljišča pa niso odmerjena kot samostojne zemljiške parcele v javni lasti. Do neurejenega stanja na tem področju so pripeljali podobni razlogi, kot botrujejo neurejenosti statusa stavbnih zemljišč nasploh, zlasti pa funkcionalnih zemljišč k zgradbam. Zaradi tega bi bilo smiselno funkcionalno povezati ukrepe za urejanje teh dveh vsebinsko prepletenih problematik. Za ureditev pravnega statusa javnih objektov in površin morajo v prvi vrsti poskrbeti zainteresirani javni subjekti, torej občine in država – ne le z vlaganjem civilnih pravnih sredstev, temveč tudi z razglasitvijo javnega dobra, kulturnih in naravnih spomenikov, vzpostavitev jasnih evidenc nepremičnin v javni lasti itd. Zaradi lažjega doseganja teh ciljev pa bi bilo smotno dopolniti zakonodajo tako, da bi tudi občinam (na smiselno enak način kot po ZVetL etažnim lastnikom) omogočala sprožitev nepravdnega postopka, v katerem bi se na podlagi dejanske rabe in starih prostorskih aktov odmerile javne ceste in druge javne površine znotraj lastniško neurejenih stanovanjskih območij.

Pomemben institut, s katerim se lahko uredi razmerje med splošno in zasebno rabo določenih nepremičnin ob ustreznem zavarovanju javnega interesa so služnosti v javno korist, ki se lahko ustanovijo v korist države, lokalne skupnosti, izvajalcev javnih služb in nosilcev različnih infrastrukturnih dejavnosti. Pri uporabi zasebnopravnih oblik za javnopravni namen se zasebni interes služnostnega zavezanca srečuje z (višje rangiranim) javnim interesom, ki ga uresničuje služnostni upravičenec. Zakonska ureditev služnosti v javno korist je s tega vidika pomanjkljiva. Le peščica novejših sektorskih zakonov predvideva izjeme od splošnega režima služnosti in še te ureditve se med seboj razlikujejo. Tako je treba težave reševati z interpretacijo, preko splošnih pravil in načel. Smotno bi bilo vzpostaviti splošno ureditev služnosti v javno korist, kjer bi zakonodajalec izrecno uredil določene izjeme od splošne ureditve služnosti v SPZ in ZZK-1. Tako pride zlasti v

poštev možnost ustanovitve služnosti v korist vsakokratnega izvajalca infrastrukturne dejavnosti, izrecna določba o tem, da so služnosti v javni korist prenosljive in možnost ustanovitve služnosti za določen čas, brez omejitve na 30 let.

Opravljen je bila tudi primerjalna analiza ureditve gospodarjenja z javnim premoženjem v izbranih evropskih državah in preučena ureditev upravljanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem v javni lasti v Republiki Sloveniji. Kot pomanjkljivost obstoječega sistema ocenjujemo odsotnost jasnih pravil, ki bi urejala oziroma sploh omogočala razpolaganje z nepremičnim stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti tudi v obliki sodne ali zunajsodne poravnave. Sodna pot je velikokrat neprimeren način varovanja pravic, zlasti ko gre za zadeve, ki imajo svoj smisel, če se spornost med strankami čimprej odpravi. V skladu s pravili ZSPDPO je tovrstna poravnava (s sklenitvijo neposredne pogodbe) jasno mogoča samo, če predvideva zamenjavo nepremičnin primerljive vrednosti (22. člen), ne pa tudi v drugih primerih, ko država oziroma drug javni subjekt v zameno za odsvojeno nepremičnino ne bi dobila druge nepremičnine, temveč bi šlo za drugačno obliko odmene (npr. odstop od tožbenih zahtevkov v drugih odprtih pravih; zamenjava za premoženje, ki je pomembna kulturna dediščina), ki pa bi bila z vidika javnih financ še vedno ugodnejša, kot bi jo bilo mogoče doseči v sodnih postopkih. Kolikor gre za državno premoženje, ni povsem jasno niti, kateri organ je pristojen za sklenitev poravnave, ki bi obsegala razpolaganje s takim premoženjem, Vlada RS ali Državno pravobranilstvo RS. De lege ferenda bi bilo smotno v ZSPDPO določiti poravnavo o spornem razmerju kot enega od primerov, ko je dopustno razpolaganje s stvarnim premoženjem brez javne dražbe oziroma zbiranja ponudb – torej z neposredno pogodbo, pri čemer pa bi moral biti pogoj za sklenitev take pogodbe, da se najprej oceni vrednost odsvojenega premoženja in da se strokovno oceni tudi vrednost zahtevka, ki ga uveljavlja nasprotna stranka, in možnost njenega uspeha v eventualni pravdi ali drugem postopku.

Z vidika varstva javnega interesa smo proučevali tudi institut zakonite predkupne pravice v korist oseb javnega prava, ki je večinoma določena v korist države ali občine. Nameni so lahko različni. Močan javni interes za določitev zakonite predkupne pravice obstaja na vseh nepremičninah, kjer so že izpolnjeni pogoji za uvedbo razlastitvenega postopka oziroma kjer je mogoče utemeljeno pričakovati, da se bodo ti pogoji izpolnili v skladu z določili prostorskih izvedbenih aktov. V tem pogledu je treba na zakonito predkupno pravico in možnost razlastitve obravnavati kot dopolnjujoča ukrepa prostorske politike. Predkupna pravica je učinkovit instrument, ki omogoča pridobivanje lastninske pravice vnaprej v tistih primerih, ko pride do prodaje nepremičnin na območju, na katerem bo mogoča kasnejša razlastitev. Na ta način se omogoča pridobitev lastninske pravice s pravnim poslom namesto razlastitve, kar je brez dvoma smiselno. Tudi zaradi tega, ker otežuje špekulativno pridobivanje nepremičnin s pričakovanjem, da bo nadomestilo v razlastitvenem postopku višje od stroškov pridobitve. V tem pogledu je veljavna zakonodaja slaba, saj država oziroma občina pogosto ni investitor objektov, ki se bodo gradili na teh nepremičninah. Ker je ta predkupna pravica določena s posebnim aktom, bi lahko z istim aktom določili tudi posebnega predkupnega upravičenca, ki mu je nepremičnina resnično namenjena. To bi olajševalo pravni položaj koncesionarjev in izvedb različnih oblik javno zasebnega partnerstva.

V okviru simpozija VII. Dnevi civilnega prava smo aprila 2009 v Portorožu organizirali sekcijo z naslovom "Javnopravne omejitve lastninske pravice", kjer je bila v obliki predavanj in sledeče diskusije med predavatelji in strokovno publiko obravnavana

problematika interakcije zasebnih in javnih interesov, do katerih pride pri stvarnopravnem obremenjevanju javnih nepremičnin in pri stvarnopravnih obremenitvah zasebnih nepremičnin v javnem interesu. Analizirana je bila veljavna slovensko ureditev in identificirane njene pomanjkljivosti. Rezultati projekta so bili s strokovno publiko obravnavani tudi na posvetu Poslovanje z nepremičninami: država, državljani, stanovanja novembra 2009 v Portorožu in na 2. Dnevih stvarnega in zemljiškopravnega prava 7. in 8. junija 2010 v Kranjski gori.

### 3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen<sup>2</sup> rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
  - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
  - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

---

<sup>2</sup> Označite lahko več odgovorov.



3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Neposredni rezultati raziskovalnega projekta se kažejo zlasti v obliki znanstvenih člankov in drugih objav članov programske skupine v znanstvenih in strokovnih publikacijah, kjer so opredeljena ključna odprta vprašanja v zvezi z varstvom javnega interesa na nepremičninskem področju ter identificirani že obstoječi oziroma predlagani možni novi pravnih mehanizmi reševanja takih vprašanj. Dognanja raziskovalnega projekta, zlasti na področju pravilne uporabe zakonodaje pri presoji lastninjenja nepremičnin v družbeni lastnini, so bila hitro sprejeta v sodni praksi. Nekateri znanstveni prispevki, ki so nastali v okviru tega raziskovalnega projekta, so bili večkrat izrecno citirani v obrazložitvi odločb najvišjih sodišč, npr. v odločbi Ustavnega sodišča RS št. Up-1381/08-13 z dne 23. 9. 2009, v sodbi Vrhovnega sodišča RS št. II Ips 985/2006 z dne 26.08.2009 in sklepih istega sodišča II Ips 262/2009 z dne 09.11.2009, II Ips 785/2009 z dne 28.01.2010 ter v sodbi Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 2872/2009 z dne 25.01.2010.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Dolgoročno bodo rezultati raziskovalnega projekta pripomogli k učinkovitosti in kakovosti delovanja države, občin in drugih javnih subjektov pri racionalnem in gospodarnem upravljanju in razpolaganju z javnim premoženjem, zlasti z omogočanjem jasnejše razmejitve med javnimi in zasebnimi interesi na istih nepremičninah ter s preprečitvijo neutemeljenega zasebnega okoriščenja na račun javnega premoženja, ki je bilo ustvarjeno z družbenimi sredstvi in namenjeno splošni rabi. Posledica raziskave bo tudi nadaljnji razvoj pravne teorije na obravnavanem področju, ki je že in še bo razviden iz objavljenih znanstvenih in strokovnih člankov v uveljavljenih pravnih publikacijah v Sloveniji in v tujini, kar bo v pomoč sodni in upravni praksi pri soočanju z obravnavano problematiko. Ker so raziskovalci večinoma habilitirani predavatelji na Pravni fakulteti v Ljubljani in na drugih fakultetah Univerze v Ljubljani, se bo v raziskavi pridobljeno znanje lahko neposredno preneslo v študijski proces.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Sodna praksa, odvetniki, občine, upravniki stavb

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

-

#### 4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

-

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

#### 5. Bibliografski rezultati<sup>3</sup> :

*Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.*

---

<sup>3</sup> Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

## 6. Druge reference<sup>4</sup> vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

Organizacija predavanj in strokovne diskusije v okviru sekcije z naslovom "Javnopravne omejitve lastninske pravice" na simpoziju VII. dnevi civilnega prava 22. aprila 2009 v Portorožu (sodelujoči strokovnjaki: dr. Miha Juhart, dr. Lojze Ude, dr. Matjaž Tratnik, dr. Renato Vrenčur, dr. Matija Damjan).

Predavanji na 20. jubilejnem posvetu Poslovanje z nepremičninami: država, državljani, stanovanja, Portorož, 18. in 19. nov. 2009:

- Lojze Ude: Urejanje pravnih razmerij v zvezi z javnimi in pripadajočimi zemljišči med zemljiškoknjižnimi lastniki, etažnimi lastniki in komunalno skupnostjo
- Matija Damjan: Privatizacija javne infrastrukture in ZVEtL - vidik občine

Predavanja na 2. Dnevih stvarnega in zemljiškoknjižnega prava 7. in 8. junija 2010 v Kranjski gori:

- Lojze Ude: Sodna praksa o določanju lastninske pravice na stavbnih zemljiščih
- Ana Vlahek: Solastnina skupnih delov v etažni lastnini.
- Matija Damjan: Grajeno javno dobro in stavbna zemljišča

Predstavitve projekta predstavnikom Mestne občine Nova Gorica kot verjetnemu uporabniku rezultatov projekta, dne 4. 5. 2009.

Predstavitve projekta na Mestni občini Ljubljana kot verjetnem uporabniku rezultatov projekta, dne 18. 3. 2009

---

<sup>4</sup> Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija • [www.ipp-pf.si](http://www.ipp-pf.si)

T: +386 1 42 03 119 • F: +386 1 42 03 120 • E: [ipp.pf@pf.uni-lj.si](mailto:ipp.pf@pf.uni-lj.si)

**Končno poročilo raziskovalnega projekta**  
v okviru ciljnega raziskovalnega programa "Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"

## **Pravna ureditev uresničevanja javnega interesa v zvezi s premoženjem v javni lasti**

šifra projekta: **V5-0457**, trajanje: 1. 9. 2008 – 31. 8. 2010

### **Projektna skupina:**

- prof. dr. Lojze Ude – vodja projekta
- dr. Ana Vlahek
- dr. Matija Damjan

Ljubljana, avgust 2010

## KAZALO

<b>1. UVOD.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LASTNINJENJE JAVNIH NEPREMIČNIN .....</b>	<b>5</b>
2.1. POSEBEN REŽIM VARSTVA DRUŽBENE LASTNINE .....	5
2.2. SEDANJI REŽIM VARSTVA »JAVNE LASTNINE« .....	6
2.3. PRENEHANJE DRUŽBENE LASTNINE .....	7
2.4. PREDPISI O LASTNINJENJU NEPREMIČNIN V DRUŽBENI LASTNINI.....	8
2.5. ZAPLETI V POSTOPKIH LASTNINJENJA .....	11
2.6. UGOTOVITVE .....	18
<b>3. POLOŽAJ JAVNE INFRASTRUKTURE IN JAVNEGA DOBRA.....</b>	<b>19</b>
3.1. VELJAVNA UREDITEV JAVNEGA DOBRA .....	19
3.2. STANJE PREJŠNJIH NEPREMIČNIN V SPLOŠNI RABI .....	19
3.3. GENEZA NEUREJENEGA STANJA.....	20
3.4. UREJANJE STATUSA JAVNEGA DOBRA PO ZSZ IN ZGO-1 .....	21
3.5. MOŽNOST REŠEVANJA Z UPORABO ZVETL.....	22
3.6. SLUŽNOSTI V JAVNO KORIST .....	23
3.7. UGOTOVITVE .....	25
<b>4. GOSPODARJENJE Z JAVNIM PREMOŽENJEM.....</b>	<b>27</b>
4.1. ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA.....	27
4.2. KRALJEVINA ŠVEDSKA .....	32
4.3. REPUBLIKA ITALIJA.....	39
4.4. REPUBLIKA SLOVENIJA.....	42
4.5. PORAVNAVANJE V SPORIH GLEDE JAVNEGA PREMOŽENJA.....	44
<b>5. ZAKONITA PREDKUPNA PRAVICA .....</b>	<b>48</b>
5.1. UVOD .....	48
5.2. NAMEN ZAKONITE PREDKUPNE PRAVICE NA NEPREMIČNINAH .....	48
5.3. SMISELNA UPORABA PRAVIL O POGODBENI PREDKUPNI PRAVICI .....	50
5.4. NEKATERI PROBLEMI SKLEPANJA PRAVNIH POSLOV S PREDKUPNIM UPRAVIČENCEM.....	51
5.5. SOOBSTOJ VEČ PREDKUPNIH PRAVIC NA ISTI STVARI.....	54

## 1. UVOD

Vsebinsko izhodišče raziskovalnega projekta je bila ugotovitev, da so država, občine in drugi javni subjekti med največjimi lastniki stvarnega premoženja, katerega največjo vrednost predstavljajo nepremičnine. Nepremičnine v javni lasti so namenjene bodisi izvrševanju funkcij javnih organov bodisi splošni rabi; slednje velja zlasti za nepremičnine s statusom javnega dobra, npr. ceste, parki, vodna zemljišča. Lastništvo tega premoženja mora biti vsaj v končni posledici namenjeno doseganju neke javne koristi, zaradi tega je potrebno zagotoviti, da temu namenu res služi: da se ne zanemarja in ne zlorablja za zasebne koristi. Za delovanje države in občin je zato pomembno, da se v razmerju do premoženja, ki ga imajo v lasti, začnejo obnašati kot lastnik.

Slovenski pravni red danes pozna samo eno obliko lastnine. Enaka temeljna pravila stvarnega prava torej veljajo za lastnino ne glede na to, ali so njen titular javni ali zasebni subjekti. Ne poznamo torej posebnega instituta javne lastnine, značilnega za pravne rede, ki ne izhajajo iz pojavnosti enotnosti instituta lastnine, temveč že na konceptualni ravni razlikujejo med javno in zasebno obliko lastnine, pri čemer je prva v določenih pogledih privilegirana zaradi varovanja javnega interesa. Ker javno premoženje v slovenskem pravnem redu po svoji lastninskopravni pojavnosti sámo po sebi ni posebej varovano, so potrebni posebni pravni mehanizmi za zavarovanje javnega interesa pri upravljanju in razpolaganju s tem premoženjem, saj splošno načelo zasebnopravne avtonomije strank v javni sferi ne zagotavlja učinkovitega doseganja teh ciljev. Od zasebnih lastnikov se namreč lahko pričakuje, da bodo sami najbolje skrbeli za svoje koristi; koristi od javnega premoženja pa so precej bolj razpršene med celotno javnost, zato je pogosto odsoten subjekt, ki bi tudi brez posebnih pravnih obveznosti skrbel za gospodarno upravljanje in razpolaganje s tem premoženjem.

Predmet raziskovalnega projekta je bilo preučevanje tipičnih položajev, v katerih prihaja v praksi do nasprotij med javnimi in zasebnimi interesi v zvezi s premoženjem v javni lasti, ter dosedanje upravne in sodne prakse pri razreševanju tovrstnih nasprotij. Namen projekta je bilo identificiranje kritičnih točk v slovenski pravni ureditvi, v katerih javni interes ni v zadostni meri zaščiten bodisi zaradi pomanjkljivosti zakonske ureditve bodisi zaradi v sodni praksi še neizoblikovanih meril za ustrezno razmejitev med zasebnimi in javnimi interesi. Na tej podlagi smo skušali poiskati najustreznejše že obstoječe pravne mehanizme, ki jih je najprimerneje uporabiti za varstvo javnega interesa v takšnih položajih, oziroma izoblikovati merila, ki naj jih pri presoji tovrstnih, običajno zelo kompleksnih lastninskopravnih razmerij uporablja sodna praksa. V odsotnosti primernih varstvenih mehanizmov pa so nakazane možnosti za normativne spremembe. Fokus našega raziskovanja je sledil problematiki, za katero se je izkazalo, da je z vidika ciljev projekta v praksi najbolj aktualna, saj je bil namen projekta iskanje izhodišč za reševanje praktičnih problemov.

Ugotovili smo, da je javni interes na nepremičninskem področju še vedno najbolj ogrožen zaradi neurejenega pravnega položaja nepremičnin, namenjenih splošni rabi, zlasti zaradi nepravilno izvedenih postopkov lastninjenja nekdanjih družbenih objektov, ki so bili zgrajeni za javne namene, a so po različnih pravnih podlagah lahko prešli v zasebno last. Pri

reševanju te problematike si ni mogoče pomagati z izkušnjami iz drugih pravnih redov, saj gre za specifične težave, ki izvirajo iz nekdanje ureditve družbene lastnine in iz slovenskega pristopa k njenemu preoblikovanju v klasično lastnino. S tega vidika smo proučili tudi obstoječa pravila za urejanje pravnega statusa javnega dobra in pa za razmejevanje med zemljišči v javni rabi in funkcionalnimi oziroma pripadajočimi zemljišči večstanovanjskih objektov. Opravljena je bila tudi primerjalna analiza ureditve gospodarjenja z javnim premoženjem v izbranih evropskih državah in preučena ureditev upravljanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem v javni lasti v Republiki Sloveniji. Z vidika varstva javnega interesa smo proučevali tudi stvarnopravna instituta služnosti v javno korist in zakonite predkupne pravice. Pri preučenih institutih so bile opredeljene nekatere nedoslednosti in pomanjkljivosti v obstoječi pravni ureditvi, ki bi jih bilo *de lege ferenda* smotrno odpraviti.

## 2. LASTNINJENJE JAVNIH NEPREMIČNIN

V postopkih preoblikovanja nekdanje družbene lastnine v klasično obliko lastnine se je pogosto zgodilo, da je pravni položaj nepremičnin, ki bi morale preiti v javno last (tj. lastnino države, občin ali drugih subjektov javnega prava), ostal neurejen. Novi lastniki niso vpisani v zemljiško knjigo, zemljiške parcele niso ustrezno odmerjene, status javnega dobra nepremičnin v splošni rabi ni bil razglašen ali ni zaznamovan v zemljiški knjigi, pogosto pa so se v nasprotju s predpisi kot novi lastniki takšnih nepremičnin celo vpisali zasebni subjekti.

### 2.1. Poseben režim varstva družbene lastnine

V obdobju družbenolastninskega sistema je institut družbene lastnine zajemal tudi dobrine v splošni rabi.<sup>1</sup> Družbena lastnina ni pripadala nobenemu konkretnemu subjektu, temveč vsej družbi skupaj in vsakemu posameznemu članu te družbe, bila je torej skupna in osebna. Na njej ni bilo mogoče izvajati takih lastninskih pravic, kot jih lahko izvaja lastnik nad svojo lastnino, ki jo lahko celo uniči, temveč se jo je lahko samo uporabljalo, z njo upravljalo in razpolagalo v mejah zakonov.<sup>2</sup>

Družbena lastnina je bila posebej varovana že na sistemski ravni. Ustava SRS iz leta 1974<sup>3</sup> je med temeljnimi načeli določala: »Izhajajoč iz tega, da nihče nima lastninske pravice na družbenih produkcijskih sredstvih, si ne more nihče – ne družbenopolitična skupnost ne organizacija združenega dela ne skupina občanov ne posameznik - na nikakršni lastninskopravni podlagi prilaščati proizvoda družbenega dela, niti ne more upravljati družbenih produkcijskih in delovnih sredstev in ne razpolagati z njimi in tudi ne samovoljno določati pogojev za delitev.« Zakon o združenem delu (ZZD)<sup>4</sup>, ki je v VI. poglavju urejal upravljanje družbenih sredstev, je določal, da do prehoda kakršnegakoli upravičenja, ki se je nanašalo na nepremičnino v družbeni lastnini (odtujitev družbene lastnine, oddaja v začasno uporabo drugi družbeni pravni osebi, oddaja v zakup, menjava za drugo sredstvo v družbeni lastnini ali za sredstvo, na katerem ima kdo lastninsko pravico), lahko pride le na podlagi pisnega samoupravnega sporazuma oziroma pogodbe (204. člen). Produkcijskih in drugih delovnih sredstev ter sredstev skupne porabe načeloma ni bilo mogoče neodplačno odtujiti iz družbene lastnine (205. člen), medtem ko kmetijskega in stavbnega zemljišča, gozda, gozdnega zemljišča ali drugega naravnega bogastva, kot tudi dobrine v splošni rabi sploh ni bilo mogoče odtujiti iz družbene lastnine, če ni zakon določil drugače (206. člen).

---

<sup>1</sup> M. Krisper-Kramberger, *Javno dobro v novi pravni ureditvi*. Pravna praksa, št. 4/1998, str. 17.

<sup>2</sup> M. Kostonjevec, *Ob zakonu o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti*. Pravna praksa, št. 20/1997, str. 5.

<sup>3</sup> Uradni list SRS, št. 6/1974, RS, št. 24/1990, 35/1990.

<sup>4</sup> Uradni list SFRJ, št. 53/1976 (63/1979 popr., 6/1988 popr., 19/1988 popr., 38/1988 popr.), 57/1983, 85/1987, 11/1988, 77/1988-ZPod, 40/1989, 40/1989, 60/1989, RS, št. 37/1990.



Zakon o prometu z nepremičninami (ZPN)<sup>5</sup> je v celoti prepovedoval pravni promet z dobrinami v splošni rabi (3. člen) in določal, da na stavbnem zemljišču v družbeni lastnini ni mogoče pridobiti lastninske pravice, temveč samo pravice, ki jih določa zakon (4. člen). Pravica uporabe oziroma lastninska pravica na nepremičnini se je lahko prenesla samo s pisno pogodbo, sicer je bil posel ničen (5. člen). Prepovedan je tudi neodplačan prenos nepremičnin iz družbene v zasebno lastnino (6. člen). Družbene pravne osebe pa so smele prodati stavbe in posamezne dele stavb občanom, društvom in drugim civilnim pravnim osebam samo na javni dražbi, sicer je bila pogodba nična, razen če je šlo za prvo prodajo nenaseljene stavbe oziroma njenega dela (8.-11. člen).<sup>6</sup>

Zakon o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (ZTLR)<sup>7</sup> je določal, da se na stvari, ki je družbena lastnina, lastninska pravica ne more priposestvovati (29. člen), prav tako pa se ni mogla priposestvovati stvarna služnost na nepremičnini, ki je družbeno sredstvo v družbeni pravni osebi (55. člen).<sup>8</sup>

## 2.2. Sedanji režim varstva »javne lastnine«

Po spremembi političnega in ekonomskega sistema in sprejemom nove Ustave Republike Slovenije leta 1991<sup>9</sup> je bilo treba pravna upravičenja na premoženju v družbeni lastnini preoblikovati v klasična lastninska razmerja. Že amandma XCIX k prejšnji ustavi<sup>10</sup> je predvidel preoblikovanje družbene lastnine v javno in v druge oblike lastnine, vendar nova ustava kasneje ni uveljavila razlike med javno in zasebno lastnino kot dvema oblikama lastninske pravice, temveč govori v 33. in 67. členu le o lastninski pravici.<sup>11</sup> Sprejeta je bila torej doktrina nemškega in avstrijskega prava, po kateri so dobrine ali stvari v splošni rabi predmet lastninske pravice, ta pa je omejena z vsakemu pristojno pravico splošne rabe.<sup>12</sup>

S preoblikovanjem družbene lastnine je prenehal tudi poseben pravni režim varstva tega premoženja. Pač pa je ustava v 70. členu uvedla pojem javnega dobra, v zvezi s katerim je zgolj določila, da se na njem lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Temeljno pravilo v zvezi s tem uvaja Stvarnopravni zakonik (SPZ),<sup>13</sup> ki v 19. členu določa, da je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko

<sup>5</sup> Uradni list SRS, št. 19/1976, 42/1986, RS, št. 57/1999.

<sup>6</sup> Darilna pogodba in gradnja na tujem svetu nista pravni podlagi za pridobitev lastninske pravice na družbeni lastnini. Možna je le menjalna ali kupoprodajna pogodba pod pogojem, da se obseg fonda družbene lastnine ne zmanjša. Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 309/2008 z dne 22. 5. 2008. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 205/93 z dne 24. 2. 1994.

<sup>7</sup> Uradni list SFRJ, št. 6/1980 (20/1980 popr.), 36/1990, RS, št. 50/2002 Odl.US: U-I-224/00-15, 87/2002-SPZ.

<sup>8</sup> Priposestvanje lastninske pravice na družbeni lastnini je bilo torej vedno izključeno, medtem ko je bilo mogoče priposestvovati stvarno služnost na družbeni lastnini, ki jo je uporabljala fizična oseba oziroma pravna oseba civilnega prava. Prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 34/2000 z dne 20. 9. 2000.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 7/91.

<sup>11</sup> L. Ude, *Razvoj lastninske zakonodaje*. Podjetje in delo, št. 5/1994, str. 739.

<sup>12</sup> A. Finžgar, *Preoblikovanje družbene lastnine v drugo obliko lastnine*. Zbornik znanstvenih razprav. Letn. 52 (1992), str. 12.

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 87/2002, 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18.

uporablja vsakdo (splošna raba). Bistvo javnega dobra je torej dostopnost anonimnemu in tudi vnaprej nedefiniranemu krogu oseb pod enakimi pogoji.

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO)<sup>14</sup> pa ureja uporabo, upravljanje in razpolaganje s premoženjem v lasti subjektov javnega prava, tako da se zagotavlja gospodarnost, preglednost in javnost (javna dražba, javno zbiranje ponudb in neposredna pogodba). Z vidika tu obravnavane problematike je torej bistveno vprašanje, ali in kako so nekdanje dobrine v splošni rabi prešle iz družbene lastnine v nov, na zasebni lastnini temelječ, a vsebinsko soroden pravni režim varstva javnega premoženja.

### 2.3. Prenehanje družbene lastnine

V vlogah strank, ki se sklicujejo na priposestvanje pravic na nepremičninah v nekdanji družbeni lastnini, je večkrat zaslediti trditev, da je družbena lastnina prenehala že z uveljavitvijo sedanje Ustave Republike Slovenije, torej 23. decembra 1991.<sup>15</sup> Ta trditev gotovo ne drži. Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije (UZIU)<sup>16</sup> je v 1. členu določil, da predpisi in drugi splošni akti, ki so veljali na dan razglasitve te ustave, ostanejo v veljavi, kolikor niso v skladu s to ustavo, pa jih je treba z njo uskladiti najkasneje do konca leta 1993. Na podlagi določb Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL)<sup>17</sup> pa so v času uveljavitve Ustave še naprej veljali nekdanji republiški in se smiselno uporabljali nekdanji zvezni predpisi o družbeni lastnini. Ustava torej ni prepovedala obstoja družbene lastnine v prehodnem obdobju do uveljavitve predpisov o njenem preoblikovanju.<sup>18</sup>

Datuma preoblikovanja družbene v zasebno lastnino ni mogoče definirati z enotno časovno točko. Zakonodajalec je sistemsko najprej uredil lastninjenje družbenega kapitala z zakonodajo o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb, vendar ta ni olastnila tudi nepremičnin, ki so spadala med sredstva lastninsko preoblikovanih podjetij,<sup>19</sup> temveč je to vprašanje urejalo več področnih zakonov, večinoma med prehodnimi določbami in sicer različno glede na tip in namen premoženja v družbeni lastnini.<sup>20</sup> Približevanje novemu ustavnemu redu je na

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 14/2007.

<sup>15</sup> Glej npr. sodbo Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 7560/2006 z dne 17. 10. 2007 ter sodbo in sklep Vrhovnega sodišča II Ips 401/2005 z dne 29. 3. 2006.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 33/1991-I, 21/1994.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 1I/1991-I, 45I/1994.

<sup>18</sup> Prim. A. Finžgar, *Lastninjenje podružbljenih stavbnih zemljišč: ob pobudi za zakonsko ureditev*. Pravna praksa, št. 19/1993, str. 6.

<sup>19</sup> L. Ude, *Dobra vera pri pravnem prometu z nepremičninami v obdobju lastninjenja nepremičnin v družbeni lastnini*. V: Izbrane teme civilnega prava II. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2007, str. 141; sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 559/2005 z dne 6. 12. 2007; drugače R. Vrenčur, *Lastninjenje nepremičnin v družbeni lastnini v odnosu na lastninsko preoblikovanje podjetij*. Pravna praksa, št. 19/1998, str. 16.

<sup>20</sup> Finžgar ob upoštevanju 12. člena Ustave SFRJ in 14. člena Ustave SRS, obeh iz leta 1974, razlikuje med naslednjimi vrstami družbene lastnine: 1. sredstva za delo in poslovanje, 2. sredstva za zadovoljevanje splošnih družbenih potreb, 3. sredstva za zadovoljevanje skupnih družbenih potreb, 4. naravna bogastva in 5. dobrine v splošni rabi. Finžgar, *Preoblikovanje...*, str. 10.

področju lastnine potekalo postopoma in počasi.<sup>21</sup> Za vsako nepremičnino v družbeni lastnini, je torej do tedaj, ko je bila olastninjena v skladu z relevantnim predpisom, veljal pravni režim družbene lastnine in z njim povezane omejitve glede razpolaganja ter možnostjo priposestovanja, kolikor so še veljale, ter nova zakonodaja, ki je urejala njeno preoblikovanje in varstvo.<sup>22</sup>

## 2.4. Predpisi o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini

Kot rečeno, je bilo predpisov, ki so urejali (tudi) lastninjenje nekdanjih družbenih nepremičnin, mnogo.

Komunalni objekti in naprave (infrastrukturni objekti, naprave oziroma omrežja ter mobilna in druga sredstva), ki so bili namenjeni izvajanju dejavnosti posebnega družbenega pomena, so na podlagi 76. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS)<sup>23</sup> postali lastnina države oziroma občine. Na podlagi Zakona o zavodih (ZZ)<sup>24</sup> so nepremičnine, ki so sodile v premoženje delovnih organizacij s področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, otroškega varstva ali socialnega varstva ter RTV Slovenija (po novem zavodov) postale s 1. aprilom 1991 lastnina ustanovitelja te organizacije. Če je bil objekt zgrajen s samopriskom, pa je postal lastnina občine, na katere območju se nahaja (65. in 66. člen ZZ). Z uveljavitvijo Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (ZUJIPK)<sup>25</sup> so prešle v javno lastnino države oziroma občin nepremičnine in oprema, ki so bile družbena lastnina v upravljanju države ali lokalne skupnosti in namenjene pretežno opravljanju kulturnih dejavnosti, ter iz sredstev samoupravnih interesnih skupnosti ali proračunov pridobljeno premoženje, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju podjetij in drugih pravnih oseb, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju kulture (63.-68. člen ZUJIPK). Lastninjenje kulturne in naravne dediščine, ki je bila kot družbena lastnina v sredstvih podjetij in drugih pravnih oseb, je najprej urejal Zakon o lastninjenju spomenikov in znamenitosti v družbeni lastnini (ZLSZDL),<sup>26</sup> ki pa ga je Ustavno sodišče RS razveljavilo, ker je vladi dajal prevelika pooblastila pri določanju, kateri spomeniki imajo take lastnosti in pomen, da postanejo last države. Nadomestil ga je Zakon o lastninjenju kulturnih spomenikov v družbeni lastnini (ZLKSDL),<sup>27</sup> ki je v prilogi poimensko naštel vse spomenike državnega in občinskega pomena, ki so z uveljavitvijo zakona postali last države

<sup>21</sup> *Predlog Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (ZLNDL)*, EPA 218-II-hitri postopek. Poročevalec Državnega zbora, št. 31/1997, str. 15.

<sup>22</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995, točka 19. Prim. tudi sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 432/94 z dne 25. 4. 1996: »Ob sklenitvi pogodbe in ob zemljiškknjžnem vpisu dne 15.11.1993 v Republiki Sloveniji še ni bilo izvedeno lastninjenje stavbnih zemljišč v družbeni lastnini. Tako je še vedno v veljavi 4. člen Zakona o prometu z nepremičninami, po katerem na teh zemljiščih ni mogoče pridobiti lastninske pravice temveč samo pravice, ki jih določa zakon (pravico uporabe).« V tem smislu tudi sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 275/93 z dne 20. 1. 1994 in sklep II Ips 828/94 z dne 24. 11. 1994. Prim. Jenull, str. 4-5.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPP0, 127/2006-ZJZP.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 75/1994, 22/2000-ZJS, 96/2002-ZUJIK.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 16/1996, 9/1999 Odl.US: U-I-312/96, 56/1999-ZON (31/2000 popr.), 89/1999 (107/1999 popr.).

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 89/1999 (107/1999 popr.), 63/2007 Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13.

oziroma občine, skupaj s premožninami, ki služijo upravljanju, rabi, vzdrževanju ali varstvu spomenika.

Z dnem uveljavitve Zakona o varstvu okolja (ZVO)<sup>28</sup> so voda, mineralne surovine, prosto živeče divje živali, ribe in druge prosto živeče oziroma prosto rastoče vodne živali in rastline v odprtih vodah in v ribolovnem morju prešle v lastnino države in naj bi se v enem letu po tem izkazale v bilancah, ki jih izdelajo pristojna ministrstva v sodelovanju z ministrstvom za finance (111. člen ZVO). Zakon o vodah (ZV-1)<sup>29</sup> vsebuje podrobnejše prehodne določbe o lastninjenju vodnih zemljišč in objektov. Po 182. členu zemljišča, ki so vpisana v zemljiško knjigo kot vodna zemljišča, voda, vodotok, jezero, reka, potok in podobno, in so javno dobro, splošno ljudsko premoženje, družbena last ali imajo na njih pravne osebe pravico uporabe, preidejo z dnem uveljavitve tega zakona v last Republike Slovenije. Poleg tega preidejo v last države tudi vsa zemljišča, ki so bila poplavljenjena zaradi posega v prostor, potrebnega za pridobivanje električne energije, na njih pa je bila na dan uveljavitve tega zakona vpisana pravica uporabe pravnih oseb, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače. Kmetijska in gozdna zemljišča, na katerih je v zemljiški knjigi vpisana lastninska pravica vodnih zadrug, preidejo v last lokalne skupnosti, na območju katere ležijo, razen če se dokaže pravno nasledstvo. Po 183. členu ZV-1 pa objekti na vodnih ali priobalnih zemljiščih, ki se jih lahko nameni splošni rabi, ki so na dan uveljavitve tega zakona vpisani v zemljiško knjigo kot javno dobro, splošno ljudsko premoženje ali družbena last, preidejo z dnem uveljavitve tega zakona v last Republike Slovenije, razen objektov, katerih investitor je bila lokalna skupnost, ki postanejo njena last. Če se ne dokaže drugačno pravno stanje, se šteje, da so v lasti Republike Slovenije tudi tisti tovrstni objekti, ki niso bili vpisani v zemljiško knjigo oziroma so bili vpisani v zemljiško knjigo, pa ni nihče naveden kot njihov lastnik.

Na podlagi Zakona o zadrugah (ZZad)<sup>30</sup> so postali last Republike Slovenije neodplačno pridobljena kmetijska zemljišča in gozdovi v družbeni lasti, s katerimi so upravljale zadruge. Po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP)<sup>31</sup> so bila podjetja iz svojih sredstev dolžna izločiti kmetijska zemljišča in gozdove in so ti postali last Republike Slovenije ali občine. Na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ)<sup>32</sup> pa so last države ali občin postala tudi kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last države ali občin po ZLPP oziroma ZZad, ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 32/1993, 44/1995 Odl.US: U-I-32/95-20, 1/1996, 9/1999 Odl.US: U-I-312/96, 56/1999-ZON (31/2000 popr.), 86/1999 Odl.US: U-I-64/96, 22/2000-ZJS, 82/2001 Odl.US: U-I-92/99-9, 67/2002-ZV-1, 41/2004-ZVO-1.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, 41/2004-ZVO-1, 57/2008.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 13/1992, 7/1993, 13/1993, 22/1994, 68/1995 Odl.US: U-I-78/93, 35/1996, 41/2007, 62/2007-UPB1.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 55/1992, 7/1993, 31/1993, 43/1993 Skl.US: U-I-133/93-19, 32/1994 Odl.US: U-I-133/93-56, 43/1995 Odl.US: U-I-77/93, 1/1996, 30/1998-ZZLPP, 72/1998 Odl.US: U-I-302/98, 101/1999 Odl.US: U-I-26/96.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 10/1993, 68/1995 Odl.US: U-I-78/93, 1/1996 (23/1996 popr.), 108/2001 Odl.US: U-I-13/00 (4/2002 popr.), 33/2003 Skl.US: U-I-151/01-15, 91/2007, 109/2008 Odl.US: U-I-64/08-12.

<sup>33</sup> Kasneje so bila ta zemljišča prenesena na občine na podlagi določb Zakona o javnih skladih (ZJS), Uradni list RS, št. 22/2000, 126/2007-ZFPPIPP, 77/2008. Podrobneje M. Senčur, *(Ponovno) lastninjenje nezazidanih stavbnih zemljišč*. Javna uprava, št. 3/2000, str. 255-281.

Celotni stanovanjski fond v družbeni lastnini je na podlagi Stanovanjskega zakona (SZ)<sup>34</sup> postal last republike, občine ali drugih pravnih oseb, ki so prej imele pravico uporabe na družbenih stanovanjih in stanovanjskih hišah. Novi lastniki so stanovanja pod določenimi pogoji morali ponuditi v odkup imetnikom stanovanjske pravice.

Zakon o društvih (ZDru)<sup>35</sup> je v 37. členu določil, da se družbena lastnina, s katero razpolagajo društva na dan uveljavitve tega zakona, lastninsko preoblikuje v skladu s posebnimi zakoni, do njihove uveljavitve pa društva kot dober gospodar upravljajo in gospodarijo z družbeno lastnino, s katero razpolagajo. Zakon o športu (ZSpo)<sup>36</sup> je v 64. členu določil, da športni objekti v družbeni lastnini ali lasti razvojnih skladov, ki so v upravljanju društev, ki so na dan uveljavitve tega zakona opravljala dejavnost v športu, postanejo društvena lastnina (tj. zasebna lastnina društev), razen če jih lokalna skupnost najkasneje v enem letu od uveljavitve tega zakona določi za športne objekte občinskega pomena, s čimer preidejo v last občine. Za športne objekte, ki so postali lastnina društev v skladu z določili ZSpo, pa se uporabljajo določbe o javnih športnih objektih. Zakon o gasilstvu (ZGas)<sup>37</sup> je določil, da prostovoljna gasilska društva in njihove zveze pridobijo lastninsko pravico na premoženju in nepremičnem premoženju, ki je namenjeno gasilstvu in s katerim upravljajo ob uveljavitvi tega zakona. Gasilsko društvo pa teh objektov ne sme odtujiti brez poprejšnjega soglasja lokalne skupnosti. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-B)<sup>38</sup> je v 58. členu predvidel, da društva upokojencev pridobijo z dnem uveljavitve tega zakona lastninsko pravico na družbeni lastnini, s katero razpolagajo na dan uveljavitve tega zakona.

Po Zakonu o sodiščih (ZS)<sup>39</sup> so poslovni prostori, ki so bili ob uveljavitvi tega zakona v uporabi temeljnih sodišč, postali last Republike Slovenije. Posebne določbe o lastninjenju družbenega premoženja vsebuje tudi Zakon o Kobilarni Lipica (ZKL).<sup>40</sup> Povsem specialno ureditev preoblikovanja družbene lastnine na konkretnih nepremičninah v zasebno lastnino vsebuje še Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini v uporabi Zveze sindikatov Slovenije (ZLNZSS)<sup>41</sup>

Edini splošni predpis o lastninjenju družbenih nepremičnin je Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (ZLNDL),<sup>42</sup> ki je uredil lastninjenje stavb in zemljišč v družbeni

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 18I/1991-I (19/1991 popr.), 13/1993, 9/1994 Odl.US: U-I-9/92, 21/1994, 22/1994 Odl.US: U-I-212/93-14, 29/1995-ZPDF, 23/1996, 24/1996 Odl.US: U-I-119/94, 1/2000, 1/2000 Odl.US: U-I-268/96, 22/2000-ZJS, 81/2000 Odl.US, 57/2001 Odl.US: U-I-157/00-9, 87/2002-SPZ, 29/2003 Odl.US: U-I-303/00-12, 69/2003-SZ-1, 133/2003 Odl.US: U-I-8/01-17, 132/2004 Skl.US: Up-761/03-9.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 60/1995, 49/1998 Odl.US: U-I-223/96, 89/1999, 80/2004-ZUARLPP, 61/2006-ZDru-1.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 22/1998, 97/2001-ZSDP, 27/2002 Odl.US: U-I-210/98-32, 110/2002-ZGO-1, 15/2003-ZOPA.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 71/1993, 1/1995-CZ, 28/1995, 73/1997 Odl.US: U-I-341/94, 28/2000, 91/2005, 113/2005-UPB1, 120/2008 Odl.US: U-I-61/06-14.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 7/1996, 1/1997 Skl.US: U-I-29/96-21, 29/1997 Odl.US: U-I-29/96-39, 106/1999-ZPIZ-1.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 26/1999-ZPP, 38/1999, 45/1999 Skl.US: U-I-144/95, 28/2000, 26/2001-PZ, 56/2002-ZJU, 16/2004-ZZZDR-C, 73/2004, 23/2005-UPB1, 72/2005, 100/2005-UPB2, 49/2006-ZVPSBNO, 127/2006, 27/2007-UPB3, 67/2007, 94/2007-UPB4, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 31/2008 Skl.US: U-I-304/07-11, 45/2008.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 29/1996, 110/2002-ZGO-1, 79/2006, 107/2006-UPB1.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 66/2007.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 44/1997, 59/2001, 27/2002 Odl.US: U-I-210/98-32.

lastnini, ki niso predmet lastninjena po drugih zakonih, razen vodnih zemljišč, sindikalnega premoženja, nepremičnin športnih društev ter nepremičnin v družbeni lastnini, na katerih imajo tuje osebe pravico uporabe ali razpolaganja. Ta zakon je torej izrazito subsidiarne narave, saj naj bi veljal samo za tiste družbene nepremičnine, katerih lastninjenja ni uredil še noben drug predpis, in na ta način zaključil lastninjenje. Zakon je določil, da nepremičnine postanejo lastnina fizičnih oseb oziroma pravnih oseb, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe, oziroma njihovih pravnih naslednikov. Nepremičnine, na katerih ima pravico uporabe država, občina ali mesto, postanejo lastnina teh javnih subjektov.<sup>43</sup>

## 2.5. Zapleti v postopkih lastninjenja

### 2.5.1. *Nevpis lastnika v zemljiški knjigi in napačna pravna podlaga vpisa*

Na podlagi navedenih zakonov se je preoblikovanje družbene lastnine na nepremičninah praviloma zgodilo *ex lege*.<sup>44</sup> Vseeno pa je bilo treba z novim lastniškim stanjem uskladiti še vpise v zemljiški knjigi. Nekateri zakoni so izrecno predvideli, da se to zgodi na podlagi predloga novega lastnika in njegove pisne izjave o pridobitvi lastnine na podlagi zakona (76. člen ZGJS, 68. člen ZUJIPK, 2. – 5. člen ZLNDL)<sup>45</sup> oziroma da sodišče po uradni dolžnosti vpiše novega lastnika na podlagi posebne (ugotovitvene) odločbe pristojnega državnega oziroma občinskega organa (185. člen ZV-1, 64. člen ZSpo). Podrobneje pa način zemljiškoknjižne izvedbe tega prenosa ni bil urejen.<sup>46</sup> V mnogih primerih pa novi lastniki iz različnih razlogov (nepoznavanje zakonodaje, nepopolne evidence premoženja, nejasno stanje pravic na objektih, nezainteresiranost zaradi stroškov upravljanja in vzdrževanja javnih površin...) dolgo časa niso vložili takšnih predlogov oziroma izdali ustreznih ugotovitvenih odločb, kar pomeni, da zemljiška knjiga ni izkazovala pravilnega stanja pravic.<sup>47</sup>

Tudi ZLNDL je prvotno predvideval, da se večina vpisov v zemljiški knjigi opravi na predlog novega lastnika. Ker se je izkazalo, da usklajevanje zemljiškoknjižnega stanja na ta način poteka zelo počasi, pa je štiri leta kasneje novela zakona določila, da se v primerih, ko je pravica uporabe v korist fizične ali pravne osebe vpisana v zemljiški knjigi, vpis lastninske pravice na to osebo opravi po uradni dolžnosti. Glede na to, da je bil pristop ZLNDL k določitvi znanih lastnikov nepremičnin najbolj splošen in enostaven, se je v več primerih zgodilo,

---

<sup>43</sup> Prof. Juhart je ob sprejemu zakona ugotavljal, da vsebino zakona lahko strnemo v enem stavku: dosedanja pravica uporabe se *ex lege* spreminja v lastninsko pravico. Hkrati je opozarjal, da zaradi tega ostajajo povsem odprti in nedorečeni primeri, v katerih lahko pride do spora glede nosilca pravice uporabe in določanja njenega obsega. M. Juhart, *Zbogom, družbena lastnina!* Pravna praksa, št. 16/1997, str. 1.

<sup>44</sup> »Posledica lastninjenja po ZLNDL je originarni način pridobitve lastninske pravice na nepremični, ki so pred tem imele status družben lastnine. Predpostavka za pridobitev lastninske pravice na nepremičnini v družbeni lastnini po ZLNDL pa je bila pravica uporabe na tej nepremičnini v času uveljavitve zakona (2. in 5. člen ZLNDL).« Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 1061/2004 z dne 15. 10. 2006.

<sup>45</sup> Za utemeljenost predloga za vknjižbo v zemljiško knjigo ne zadošča le predložitev predpisane listine, ampak mora iz vsebine listine izhajati utemeljenost zahtevka za vpis (4. točka 1. odstavka 86. člena ZZK). Vpis v zemljiško knjigo torej ni abstrakten, ampak mora listina izkazovati pravni naslov za pridobitev ali prenehanje pravice. Sklep Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 889/2004 z dne 13. 10. 2004.

<sup>46</sup> Glej Senčur, str. 265-266.

<sup>47</sup> Ude, *Dobra vera...*, str. 142.



da je prišlo do vpisa lastninske pravice v zemljiško knjigo na podlagi določb ZLNDL, bodisi na predlog bodisi po uradni dolžnosti, čeprav bi bilo v resnici potrebno uporabiti drug, specialnejši predpis.<sup>48</sup> Čeprav naj bi bil ZLNDL predvsem subsidiaren zakon, ki bi uredil s preostanki družbene lastnine nepremičnin, je bil zaradi svoje splošnosti in enostavnosti pogosto uporabljen kot prvi, kadar rešitve na podlagi posebnih zakonov niso bile zemljiškknjižno izvedene.

Prvotni predlog ZLNDL, ki ga je oblikovala strokovna skupina pri Ministrstvu za okolje in prostor, je sicer predvideval lastninjenje po ugotovitvenem upravnem postopku, kjer bi se za vsako nepremičnino, ki je še v družbeni lastnini, posebej ugotavljalo, ali je bila pridobljena na odplačen ali neodplačen način in ali je bilo plačilo primerno.<sup>49</sup> Ministrstvo je tak postopek izločilo iz koncepta zakona z obrazložitvijo, da bi bilo izvajanje takšnih postopkov preveč zamudno in z dvomljivim argumentom, da načelo enakosti pred zakonom terja, da se vse imetnike pravice do uporabe obravnava enako, brez razlikovanja glede na to, kako so do te pravice prišli.<sup>50</sup> Na tem mestu nima smisla navajati argumentov proti taki rešitvi, mogoče pa je ugotoviti, da je avtomatizem pretvorbe pravice uporabe v lastninsko pravico lahko omogočil izvedbo lastninjenja na napačni materialnopravni podlagi in pridobitev lastninske pravice formalno vpisanim nosilcem pravice uporabe ne glede na to, ali so to pravico dejansko imeli in izvrševali ter bili na tej podlagi upravičeni do pridobitve lastnine.

Če je bil upravičenec do lastninske pravice na podlagi specialnega predpisa drug, kot je bil v zemljiški knjigi vpisani imetnik pravice uporabe, je bila vknjižba lastninske pravice na podlagi ZLNDL nezakonita. Zakoniti lastnik, ki je pravico pridobil na podlagi specialnega zakona, lahko svoje pravice varuje z ugovorom v zemljiškknjižnem postopku oziroma z izbrisno tožbo. Ker gre za zahtevek iz lastninske pravice, njegovo uveljavljanje ni vezano na rok. Pač pa do dodatnih zapletov lahko pride, če je na podlagi napačnega zemljiškknjižnega stanja v vmesnem obdobju že prišlo do pravnega prometa.

### 2.5.2. Stanje pravic na presečni datum

Z vidika ZLNDL in še nekaj drugih zakonov je odločilnega pomena za lastninjenje, kdo je bil na presečni dan, ki ga opredeljuje relevantni zakon, upravičeni imetnik pravice uporabe družbene lastnine. Pogoj, da bi stranka na podlagi samega zakona (*ex lege*) pridobila lastninsko pravico na sporni nepremičnini, je, da je nastopala v pravnih razmerjih glede te nepremičnine kot nosilec absolutnega stvarnopravnega upravičenja, ki so ga omejevala le nekdanja pravila o družbeni lastnini. Takšni absolutni upravičeni sta bili pravica uporabe (prvi odstavek 12. člena ZTLR), ki se je nanašala na zemljišča v družbeni lastnini, na katerih je zgrajena lastniška stavba, ter pravica razpolaganja na družbenem sredstvu (200. in 201. člen ZZD).<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Glej npr. sklep Višjega sodišča v Kopru I Cp 415/2003 z dne 31. 3. 2004 in sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 335/2006 z dne 9. 2. 2009.

<sup>49</sup> Priloga k predlogu ZLNDL (str. 23-32) je vsebovala obsežen seznam vseh preteklih in veljavnih predpisov o odplačni in neodplačni pravici uporabe.

<sup>50</sup> Predlog ZLNDL, str. 16, 20-21. Prim. Finžgar, *Lastninjenje...*, str. 6.

<sup>51</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 457/2003 z dne 3. 2. 2005.

Pripadnost teh pravic je torej vedno treba presojati po starih predpisih o razpolaganju in uporabi z družbeno lastnino.<sup>52</sup> Pri tem je potrebno upoštevati, da se je pravica uporabe družbene lastnine po svoji naravi in načinu prenosa bistveno razlikovala od lastninske pravice. Upravičenj, ki so izvirala iz znane »triade« družbenolastninskih upravičenj - uporaba, upravljanje in razpolaganje - po njihovi vsebini, določeni v izvedbenih predpisih, ni (bilo) mogoče enačiti z upravičenji, ki jih imajo v pogledu svojih stvari pravi lastniki.<sup>53</sup> Pravica uporabe je bila družbenolastninski pravni odsev »dela z družbenimi sredstvi«.<sup>54</sup> Bistveno je bilo, kdo je družbena sredstva uporabljal, katera družbena pravna oseba je z njimi opravljala svojo funkcijo. Odsotnost posesti praviloma izključuje pravico uporabe (ki je bila zasnovana kot izrazito ekonomska kategorija ter zato neločljivo in organsko vezana na njeno ekonomsko bistvo).<sup>55</sup> Subjekt, ki določene nepremičnine v družbeni lasti dejansko ni imel v posesti, torej na njej praviloma ni mogel imeti pravice uporabe, četudi je bil kot nosilec take pravice vpisan v zemljiški knjigi. Prenosi te pravice so se namreč lahko odvijali izvenknjižno.

Za promet z upravičenji na nepremičninah v družbeni lastnini so veljala drugačna pravila, kot jih pozna pravni režim lastnine. Pravica uporabe družbene lastnine se je pridobila z odločbo in prenašala z različnimi oblikami sporazumov med družbenimi subjekti. Vpis upravičenj na nepremičninah v družbeni lastnini v zemljiško knjigo ni bil konstitutivnega, temveč le deklaratornega značaja, zato se je pogosto dogajalo, da dejansko izvršenemu pravnemu prometu z nepremičninami vpisi v zemljiško knjigo niso sledili. Sklenjeni samoupravni sporazumi in drugi zapisi odločitev organov družbenega dogovarjanja in samoupravljanja niso bile listine, na podlagi katerih bi bilo mogoče doseči, da bi bile dejanske spremembe v razpolaganju z nepremičninami vpisane v zemljiško knjigo. Razpolaganje pa ni imelo derivativne narave in zato zanj ni veljalo načelo, da je mogoče prenesti le toliko pravic, kolikor jih imaš sam.<sup>56</sup> Zemljiškknjižna praksa je bila vse do leta 1995 pri svojem delu vezana na pravila Zakona o zemljiških knjigah iz leta 1930<sup>57</sup> in prometu s pravicami na nepremičninah v družbeni lastnini pogosto ni sledila. V zemljiški knjigi pogosto tudi niso bile zaznamovane statusne spremembe gospodarskih subjektov, ki so imeli na nepremičninah v družbeni lastnini pravico razpolaganja.<sup>58</sup> Zaradi tega izostanek vpisa pravice uporabe v zemljiški

---

<sup>52</sup> To lahko predstavlja praktično težavo, ker mlajši pravniki teh predpisov ne poznajo dovolj dobro (v celoti niti niso dostopni v elektronskih bazah), hkrati pa je zaradi velikih konceptualnih razlik težavno kombiniranje družbenopravnih in klasičnih civilnopravnih predpisov. Najbrž je tudi iz tega razloga Vrhovno sodišče v več svojih odločbah »pedagoško« pojasnilo nekatere značilnosti družbenolastninskih razmerij.

<sup>53</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995, točka 20.

<sup>54</sup> ZZD je tak koncept izražal v VI. poglavju, ko je sredstva družbenih pravnih oseb, imenovana »družbena sredstva« opredelil kot sredstva, ki jih upravljajo delavci ali drugi delovni ljudje v družbeni pravni osebi in so materialni pogoj za njihovo delo oziroma materialna osnova uresničevanja funkcije v tej družbeni pravni osebi.

<sup>55</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 559/2005 z dne 6. 12. 2007.

<sup>56</sup> M. Krisper-Kramberger, *Pravne praznine v lastninskopravnih predpisih: (odnos do jugoslovanske stvarnopravne zakonodaje)*. Podjetje in delo, št. 6/1992, str. 705; B. Sajovic, *Temeljne opredelitve pravic na sredstvih družbene lastnine*. V: Družbeno varstvo samoupravnih pravic in družbene lastnine. Ljubljana: Center za samoupravno normativno dejavnost, 1980, str. 37.

<sup>57</sup> Službene novine Kraljevine Jugoslavije z dne 1. julija 1930, št. 146/LII/307.

<sup>58</sup> Predlog ZLNDL, str. 19.



knjigi še ne pomeni, da upravičena stranka ne bi mogla postati lastnica spornega zemljišča na podlagi določbe 3. člena ZLNDL.<sup>59</sup>

Zanimivo je, da je predlog ZLNDL v obrazložitvi posebej izpostavil problematiko neažurnega zemljiškknjižnega stanja, vendar je predlagatelj zakona optimistično pričakoval, da se bo po uveljavitvi novega Zakona o zemljiški knjigi (ZZK)<sup>60</sup> to stanje hitro uredilo in ne bo povzročalo težav pri lastninjenju nepremičnin.<sup>61</sup> To pričakovanje pa se v praksi ni izkazalo za povsem utemeljeno, zato je rešitev iz ZLNDL-A, po kateri se je po uradni dolžnosti vpisala lastninska pravica v korist vknjiženega imetnika pravice uporabe družbene lastnine, je zato lahko pripeljala do materialno napačnih posledic.

Navedeno pa še ne pomeni, da je vsakršno posest in dejansko uporabo določene nepremičnine v družbeni lastnini že mogoče enačiti s pravico uporabe v smislu ZLNDL. Oseba, ki se sklicuje na izvenknjižno pridobitev pravice uporabe, mora to izkazati z ustreznimi listinami, kakršne bi omogočile vpis te pravice v zemljiško knjigo. Zakon o vknjižbi nepremičnin v družbeni lastnini (ZVNDL)<sup>62</sup> je v zvezi s tem določal, da se pravica uporabe na nepremičnini, ki je družbena lastnina, vknjiži na podlagi pravnomočne odločbe, s katero sodišče ali drug pristojen organ ugotavlja, da ima določena pravna oseba to pravico, kot tudi na podlagi overjene pogodbe, kadar zakon določa, da se ta pravica lahko prenese s tako pogodbo (4. člen). Po Zakonu o stavbnih zemljiščih (ZSZ)<sup>63</sup> pa se je stavbno zemljišče (v družbeni lastnini) oddalo v uporabo za gradnjo s pogodbo (51. člen) po postopku oddaje stavbnega zemljišča za graditev, v katerem je odločala komisija za oddajo stavbnega zemljišča Sklada stavbnih zemljišč (46. člen). Do prehoda kakršnegakoli upravičenja, ki se je nanašalo na nepremičnino v družbeni lastnini, je lahko prišlo le na podlagi pisnega samoupravnega sporazuma oziroma pogodbe (204. člen ZZD).<sup>64</sup> Takšen pravni naslov je zakon zahteval ne le za prenos pravice razpolaganja, marveč tudi le za začasno oddajo družbenega sredstva v uporabo drugi družbeni organizaciji.<sup>65</sup>

Predlagatelj vpisa lastninske pravice na podlagi določb ZLNDL, ki ni vpisan v zemljiški knjigi kot imetnik pravice uporabe, mora torej predložiti ustrezno odločbo pristojnega organa ozi-

<sup>59</sup> Sodbi Vrhovnega sodišča RS II Ips 220/2004 z dne 13. 7. 2005 in II Ips 664/2001 z dne 29. 11. 2002.

<sup>60</sup> Uradni list RS, št. 33/1995, 50/2002 Odl.US: U-I-224/00-15, 58/2003-ZZK-1.

<sup>61</sup> Predlog ZLNDL, str. 19.

<sup>62</sup> Uradni list SRS, št. 43/1973.

<sup>63</sup> Uradni list SRS, št. 18/1984 (32/1985 popr.), 33/1989, RS, št. 24/1992 Odl.US: U-I-105/91-18, 29/1995-ZPDF, 44/1997-ZSZ, 27/1998 Odl.US: U-I-83/96, 120/2006 Odl.US: U-I-286/04-46, 21/2007 Odl.US: U-I-218/05-7.

<sup>64</sup> Vsebinsko in pravno naravo samoupravnega sporazuma sta določala 120. in 121. člen Ustave SFRJ (Uradni list SFRJ, št. 9/74). Iz navedenih določb izhaja, da gre za urejanje medsebojnih razmerij med pravnimi subjekti, ki jih v imenu udeležencev sklenejo njihovi pooblaščen organi. Samoupravni sporazum je tako le drugo ime za dvo ali večstransko izjavno ravnanje, s katerim pravni subjekti uskladijo svojo pravnoposlovno voljo z namenom, da nastane, se spremeni ali preneha določeno pravno razmerje, katerega udeleženci so ti subjekti (povedano v današnjem jeziku: pogodba). Sklep delavcev pojmu takšnega pravnoposlovnega akta ne ustreza. Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 457/2003 z dne 3. 2. 2005.

<sup>65</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 457/2003 z dne 3. 2. 2005.

roma overjeno pogodbo v pisni obliki, s katero izkazuje, da je izvenknjižno pridobil pravico uporabe.<sup>66</sup>

### 2.5.3. Ugotovitev obsega upravičenj in pretvorba v lastnino

Kot rečeno, se je zakonodajalec odločil, da se pri lastninjenju nepremičnin po ZLNDL ne bo upoštevalo, ali je bila pravica uporabe nepremičnine v družbeni lastnini pridobljena odplačno ali neodplačno. Vseeno pa je treba pri načinu preoblikovanja te pravice v lastninsko pravico ustrezno upoštevati tudi namen, zaradi katerega je imetnik pridobil pravico uporabe, in način, na katerega je to pravico uresničeval. Pravica uporabe namreč nikakor ni bila enovit pojem in vsako pravico uporabe spremeniti v lastninsko pravico je imelo pogosto za posledico obogatitev nekaterih in prizadetost drugih.

Zemljišča v družbeni lastnini so bila npr. pogosto »locirana« pri kateri od družbenih pravnih oseb (zlasti organizacij združenega dela) zaradi nameravanih bodočih gradenj, včasih zaradi zagotovitve gospodarjenja z njimi oziroma zaradi zagotovitve njihovega urejanja ipd. V takšnih primerih je bila pravica uporabe (neodplačno) dodeljena samo začasno, z namenom, da se jo po izvedbi celotnega gradbenega projekta v ustreznem obsegu prenese na uporabnike funkcionalnih zemljišč in na občino, kolikor gre za javne površine oziroma javno infrastrukturo. Po končani gradnji se je v praksi dogajalo, da so bile nepremičnine dejansko predane tudi javnemu namenu, za katerega so bile zgrajene, ni pa prišlo tudi do ustreznih zemljiškooknjižnih prenosov pravic uporabe. Pogosto sploh niso bile odmerjene ločene zemljiške parcele nepremičnin glede na njihovo različno rabo, kar je kasneje oteževalo tudi razglasitev statusa grajenega javnega dobra. Glede na to so se nekatera gradbena podjetja, ki so ostala vpisana kot imetniki stavbne pravice na zemljiških celotnih kompleksov ali stanovanjskih sosesk, na podlagi ZLNDL lahko vpisala v zemljiški knjigi tudi kot lastniki tistih zemljišč, na katerih so javne ceste in drugi infrastrukturni objekti oziroma ki so po svoji naravi funkcionalna in skupna funkcionalna zemljišča stanovanjskih blokov.<sup>67</sup>

V takšnem položaju je na prvi pogled mogoče razmišljanje, da iz nekdanjih samoupravnih sporazumov in drugih pogodb izhaja zgolj obligacijska pravica občine, da zahteva povratni prenos pravice uporabe (oziroma danes lastnine) določenih nepremičnin. Z lastninjenjem nepremičnin takšne terjatve same po sebi niso prenehale, bi pa bile v večini primerov danes že zastarane in torej zadeva zaključena. Vendar pa takšna razlaga ni najbolj prepričljiva. Nekdanjih sporazumov o prenosu pravice uporabe ni mogoče preprosto enačiti z današnjimi pogodbami o prenosu lastninske pravice. Medtem ko je vsebina lastninske pravice v celoti tipsko opredeljena v zakonu, je bila pravica uporabe vedno namensko določena z aktom, ki jo je podelil.<sup>68</sup> Ta namen je nekako obremenil pravico do uporabe in postal del njene vsebine kot dolžnostna vezanost imetnika.<sup>69</sup> Naknadni neodplačni prenos sredstva v družbeni lastnini na dejanske uporabnike je bil sestavni del dolžnostne vezanosti upravljavcev druž-

<sup>66</sup> Glej npr. sklepa Višjega sodišča v Kopru I Cp 561/2004 z dne 21. 6. 2005 in I Cp 313/2007 z dne 3. 4. 2007 ter sklep Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 5056/2006 z dne 18. 1. 2007.

<sup>67</sup> Ude, *Dobra vera...*, str. 142-144.

<sup>68</sup> Prim. Finžgarjevo stališče o družbeni lastnini kot namenskem premoženju. Finžgar, *Preoblikovanje...*, str. 6.

<sup>69</sup> Prim. Sajovic, *Temeljne opredelitve...*, str. 30-32.

benih sredstev, da ta sredstva uporabljajo v skladu z njihovo naravo in namenom (prim. 231. čl. ZZD).<sup>70</sup> Zaradi tega je namen neodplačne podelitve pravice uporabe potrebno upoštevati tudi pri njenem preoblikovanju v lastninsko pravico in ustrezno pretvoriti tudi vsebinsko obveznosti, s katerimi je bila obremenjena.<sup>71</sup>

S tega vidika je zlasti relevanten tudi način, na katerega so se zadevne nepremičnine v družbeni lastnini tudi dejansko uporabljale. Kot že rečeno, sta bila posest in dejansko izvrševanje bistveni element pravice uporabe, inherenten njenemu ekonomskemu značaju, zato je potrebno pred lastninjenjem ugotoviti, ali in na katerem delu nepremičnine je formalni imetnik pravice uporabe to pravico tudi dejansko izvrševal. Pravica uporabe se lahko pretvori v lastnino samo v tistem delu, ki je imel naravo absolutnega stvarnopravnega upravičenja, omejenega zgolj s splošnimi pravili o družbeni lastnini.<sup>72</sup> Če se je npr. del kompleksa nepremičnin dejansko uporabljal kot javna infrastruktura, javna površina ali funkcionalno zemljišče drugih objektov (ki je stavbam na družbenih zemljiščih pripadalo na podlagi zakona),<sup>73</sup> potem formalno vknjižena pravica uporabe na tem delu nepremičnin na podlagi ZLNDL ne more biti pretvorjena v lastninsko pravico zasebnega subjekta, ki je pravni naslednik gradbenega podjetja. Kolikor je že prišlo do take vknjižbe lastninske pravice že prišlo, je materialno napačna in jo je mogoče napasti z izbrisno tožbo in tožbo na ugotovitev obstoja lastninske pravice upravičenih oseb.

Pri ugotavljanju obsega obstoječih pravic uporabe na nepremičninah je potrebno upoštevati tudi, da v družbenolastninskem sistemu niso veljala nekatera klasična pravila stvarnega prava. Razdelitev na pravni režim družbene in navadne lastnine ni dopuščala graditve splošnih temeljev, ki bi omogočala povezavo teh dveh sistemov, čeprav sta se nujno prepletala med seboj. Ker je družbenolastninski režim izključeval lastninskega, je prihajalo do specifičnih pravnih praznin, ki jih ni bilo dopustno zapolniti s pravnim instrumentarijem lastninskega prava.<sup>74</sup> Z vidika obravnavane problematike je bistveno zlasti, da ni veljalo načelo povezanosti zemljišča in objekta (*superficies solo cedit*). Stavbna zemljišča v mestih in mestnih naseljih so bila praviloma v družbeni lasti, na njih zgrajene nepremičnine pa v zasebni lasti, pri čemer je imel lastnik stavbe po zakonu pravico uporabe zemljišča, na katerem je stavba zgrajena in nujnega funkcionalnega zemljišča. Ta pravica uporabe se je prenašala samo skupaj z lastninsko pravico na stavbi (12. člen ZTLR in 7. člen ZPN). Veljalo je torej, da zemljišče sledi objektu in ne obratno.

<sup>70</sup> Prim. sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 646/2005 z dne 26. 10. 2006.

<sup>71</sup> »Sodišče prve stopnje bo moralo v novem sojenju ugotoviti, ali je pravna prednica prve toženke pravico uporabe pridobila neodplačno z namenom, da izgradi objekt in po končani gradnji pravico uporabe brezplačno prenese na tožnico.« Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 259/2006 z dne 9. 10. 2008.

<sup>72</sup> Prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 457/2003 z dne 3. 2. 2005.

<sup>73</sup> 7. člen ZPN je npr. določal, da se s prenosom uporabe na stavbi v družbeni lastnini prenese tudi pravica uporabe na zemljišču pod stavbo in na zemljišču, ki je potrebno za njeno redno uporabo. Prim. 217. člen ZGO-1, ki določa, da se v primeru stavbe v etažni lastnini šteje, da med skupne dele takšne stavbe spadajo zemljiške parcele ali njihovi deli, na katerih so imeli pravico uporabe etažni lastniki, ne glede na to ali so bile te parcele odmerjene kot funkcionalno zemljišče ali ne.

<sup>74</sup> Krisper-Kramberger, *Pravne praznine...*, str. 705.

Kadar obstaja na isti nepremičnini več imetnikov pravic, je treba ob preoblikovanju družbene lastnine to razmerje uskladiti z novimi (klasičnimi) načeli stvarnega prava. To pa ob upoštevanju namena in vsebine pravice uporabe družbene lastnine praviloma ne sme pripeljati do tega, da bi v zemljiški knjigi vpisani imetnik pravice uporabe preprosto postal lastnik vseh zemljišč v gradbenem kompleksu in na podlagi načela *superficies solo cedit* samodejno še lastnik na teh zemljiščih zgrajenih objektov (tudi tistih, ki so dejansko služila javni rabi). Položaj je največkrat mogoče razrešiti z uporabo posebne prehodne določbe 271. člen SPZ, po kateri v primeru, ko lastnik zgradbe ni isti kot lastnik zemljišča, postane z dnem uveljavitve SPZ zgradba sestavina nepremičnine, lastnik zgradbe pa pridobi na nepremičnini stavbno pravico, ki traja toliko časa, dokler stoji zgradba (torej lahko tudi več kot devetindeset let). Če ima nepremičnina status javnega dobra, se na njem stavbna pravica pridobi kot posebna pravica uporabe javnega dobra. Stranki morata medsebojna razmerja urediti s pogodbo, če jima to ne uspe, pa lahko vsak od lastnikov zahteva, da vsebino sporazuma določi sodišče v nepravdnem postopku. Sodišče pri določanju vsebine upošteva okoliščine v katerih je bila postavljena zgradba in razmerja med lastnikoma pred uveljavitvijo tega zakona.

#### **2.5.4. Naknadni promet z nepremičninami in zaupanje v zemljiško knjigo**

V primerih, ko je v zemljiški knjigi na podlagi ZLNLD prišlo do vpisa lastninske pravice na imetnika pravice uporabe, ki pa do tega materialnopravno ni bil upravičen, in pravi lastniki uveljavljajo svoje pravice, lahko nastane dodaten zaplet, če po lastninjenju že prišlo tudi do razpolaganja z lastninsko pravico, npr. njenega prenosa na tretjo osebo. Novi pridobitelj se bo namreč lahko skliceval na načelo zaupanja v zemljiško knjigo in zatrjeval, da je dobroverno originarno pridobil lastninsko pravico v vpisanem obsegu, ne glede na pravice pravnega prednika.

Prvostopenjska sodišča so ob soočenju s prvimi takimi primeri rada dala prednost načelu zaupanja v zemljiško knjigo, vendar je nadaljnjega razvoja sodne prakse razvidno stališče, da je v takšnih tranzicijskih primerih treba to načelo uporabljati z nekaj rezerve. Zlasti ga je neprimerno aplicirati za nazaj, ko je pravni promet potekal v pogojih povsem neurejene zemljiške knjige, saj pravni sistem desetletja zlasti pri vpisovanju upravičenj na nepremičninah v družbeni lastnini in posledično tudi pri vpisovanju klasičnih stvarnopravnih upravičenj na nepremičninah v zasebni lasti ni zahteval tako discipliniranega vpisovanja v zemljiško knjigo.<sup>75</sup>

Po ustaljeni sodni praksi se načelo zaupanja v zemljiško knjigo ne nanaša samo na poznavanje zemljiškoknjžnega stanja, ampak tudi na nepoznavanje izvenknjžnega stanja. Zato se nanj ne more sklicevati tisti, ki je vedel, da se zemljiškoknjžno stanje ne ujema z izvenknjžnim oziroma se lahko sklicuje samo tisti, ki ni vedel ali ni mogel vedeti, da se izvenknjžno stanje ne ujema z zemljiškoknjžnim.<sup>76</sup> Načelo zaupanja v zemljiško knjigo in varstva dobre vere lahko v polni meri obvelja šele po tem, ko je v zemljiški knjigi pravilno vzpostavljena

<sup>75</sup> Ude, *Dobra vera...*, str. 145.

<sup>76</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 320/2003 z dne 30. 9. 2004.

klasična lastnina in tudi tedaj velja samo za dobroverno osebo. Domneva dobre vere pa ni neizpodbojna in se ne nanaša samo na poznavanje zemljiškoknjžnega stanja, temveč tudi na dejansko védenje o načinu uporabe določene nepremičnine. Kupec nepremičnine, za katero je na prvi pogled razvidno, da se dejansko uporablja kot javna infrastruktura, je težko ostal v dobri veri, da gre za objekt v povsem zasebni lasti. Poleg načela publicitete zemljiške knjige se namreč šteje, da je vsakomur poznana tudi vsebina veljavnih zakonov, zato se kupec ne more uspešno sklicevati na nepoznavanje specialnih zakonov, ki urejajo status javne infrastrukture, njenega lastninjenja ter pravna razmerja in upravičenja v zvezi z njo. Kupec katere od javnih nepremičnin ne more z uspehom trditi, da za ta pravna upravičenja ni vedel in da je bil torej pri pridobitvi nepremičnine v dobri veri.<sup>77</sup>

Z besedami Vrhovnega sodišča: »Pri sklepanju neodplačne pogodbe, ko naj bi bil predmet pravice uporabe objekt gospodarske infrastrukture, ki ni bil vpisan kot javno dobro v zemljiški knjigi, ni mogoče zanašati izključno na podatke v zemljiški knjigi. Stranki pogodbe morata upoštevati tudi obstoječe in veljavne zakone, ki opredeljujejo pravice na takšnih nepremičninah in upravičenja v zvezi z njimi. [...] Glede na neurejeno stanje zemljiških knjig v času družbene lastnine in tudi po njem, predvsem povsod tam, kjer je bila družbena lastnina še vpisana v zemljiško knjigo, o dobrovernosti pravne prednice druge toženke ni mogoče sklepati le na podlagi podatkov o zadnjem vpisu v zemljiško knjigo. Prav tako se ni mogoče sklicevati na nepoznavanje predpisov, ki urejajo pridobitev lastninske pravice mimo vpisov v zemljiško knjigo.«<sup>78</sup>

Če se izkaže, da je kupec poznal pravo stanje glede uporabe in pravic na nepremičnin, pa je verjetno (zlasti če je šlo za neodplačen posel), da je bila pogodba namenjena ravno obidu oziroma zlorabi pravil o lastninjenju javne infrastrukture in je zaradi tega tudi sama nična.

## 2.6. Ugotovitve

Kljub temu, da zakonodaja o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini najbrž ni bila zastavljena optimalno, v pravni ureditvi obstajajo mehanizmi, s katerimi je mogoče preprečiti neupravičeno pretakanje nekdanjih javnih dobrin v zasebno last. Zlasti je potrebno pri presoji lastninjenja upoštevati celotno relevantno zakonodajo, ki v določeni meri že sama zagotavlja varstvo tovrstnega javnega interesa in ni se mogoče slepo zanašati na podatke iz zemljiške knjige kot edino in dokončno merilo. Seveda pa ni mogoče pričakovati, da bodo to nalogo v celoti opravila sodišča, temveč morajo za ureditev pravnega statusa javnih objektov in površin v prvi vrsti poskrbeti zainteresirani javni subjekti, torej občine in država – ne le z vlaganjem civilnih pravnih sredstev, temveč tudi z razglasitvijo javnega dobra, kulturnih in naravnih spomenikov, vzpostavitev jasnih evidenc nepremičnin v javni lasti itd. V sistemu enotne lastnine je pač potrebno aktivnejše gospodarjenje tudi z javnim premoženjem in pojem dobrega gospodarja ne sme ostati rezerviran za zasebni sektor.

<sup>77</sup> Ude, *Dobra vera...*, str. 146, 151.

<sup>78</sup> Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS II Ips 259/2006 z dne 9. 10. 2008.

### 3. POLOŽAJ JAVNE INFRASTRUKTURE IN JAVNEGA DOBRA

S problematiko lastninjenja nekdanje družbene lastnine je tesno povezano tudi vprašanje statusa javnega dobra, ki je v praksi iz sorodnih razlogov pogosto prav tako ostal neurejen, je pa z vidika varstva javnega interesa zelo pomemben, saj je javno dobro nepremičnina, ki je v prvi vrsti namenjena zagotavljanju javnih koristi.

#### 3.1. Veljavna ureditev javnega dobra

Stvarnopravni zakonik (SPZ)<sup>79</sup> v 19. členu določa, da je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). Bistvo javnega dobra je torej dostopnost anonimnemu in tudi vnaprej nedefiniranemu krogu oseb pod enakimi pogoji. Pojem javnega dobra podrobneje določajo področni zakoni, pri čemer ga delijo na dve kategoriji: naravno javno dobro in grajeno javno dobro.<sup>80</sup> Status naravnega javnega dobra temeljno ureja Zakon o varstvu okolja (ZVO-1),<sup>81</sup> grajenega javnega dobra pa Zakon o graditvi objektov (ZGO-1).<sup>82</sup> Nepremičnina oziroma njen del lahko pridobi status grajenega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena z ugotovitveno odločbo, ki jo izda pristojno ministrstvo oziroma pristojna občinska uprava. Odločba mora v izreku vsebovati tudi navedbo številke parcele oziroma parcel in katastrske občine, na katere območju je zgrajen objekt oziroma del objekta, ki je pridobil status grajenega javnega dobra. Organ pošlje pravnomočno ugotovitveno odločbo o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra pristojnemu sodišču, ki po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo zaznambo o javnem dobru (21. člen ZGO-1). Javno dobro ni v pravnem prometu oziroma je na njem možen le omejen pravni promet glede posebne pravice uporabe in na njem ni mogoče pridobiti lastninske pravice na originaren način s priposestvanjem (prvi odstavek 44. člena SPZ). Upravljalcu in koncesionarju pa je v določenih primerih priznano posestno varstvo. Zakon o javnih cestah<sup>83</sup> posebej ureja pravice uporabe, ki jih je mogoče pridobiti na javnih prometnih površinah.

#### 3.2. Stanje prejšnjih nepremičnin v splošni rabi

Problemi s pravno neurejenostjo statusa se pojavljajo zlasti v zvezi s tistimi nepremičninami, ki so bile splošni rabi namenjene že pred letom 1991, ko je Ustava RS v 70. členu uvedla pojem javnega dobra. V obdobju družbenolastninskega sistema status javnega dobra ni

<sup>79</sup> Uradni list RS, št. 87/2002, 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18.

<sup>80</sup> E. Kerševan, *Morsko javno dobro: slabo*. Podjetje in delo, št. 7/2007, str. 1430.

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008.

<sup>82</sup> Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl.US: U-I-152/00-23, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl.US: U-I-1/03-15, 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005 Odl.US: U-I-150-04-19, 120/2006 Odl.US: U-I-286/04-46, 126/2007.

<sup>83</sup> Uradni list RS, št. 29/1997, 18/2002, 50/2002 Odl.US: U-I-224/00-15, 110/2002-ZGO-1, 131/2004 Odl.US: U-I-96/02-20, 92/2005, 33/2006-UPB1, 33/2006 Odl.US: U-I-325/04-8, 45/2008, 57/2008-ZLDUVCP.



obstajal, pač pa je institut družbene lastnine zajemal tudi dobrine v splošni rabi.<sup>84</sup> Družbena lastnina ni pripadala nobenemu konkretnemu subjektu, temveč vsej družbi skupaj in vsakemu posameznemu članu te družbe. Na njej ni bilo mogoče izvajati lastninskih pravic, temveč se jo je lahko samo uporabljalo, z njo upravljalo in razpolagalo v mejah zakonov.<sup>85</sup> Dokler je bila javna infrastruktura v družbeni lastnini, je bila posebej varovana na sistemski ravni. Po preoblikovanju pravnih upravičenj na premoženju v družbeni lastnini v klasična lastninska razmerja je poseben pravni režim varstva tega premoženja prenehal, uveden pa je bil nov pojem javnega dobra kot stvari, namenjene splošni rabi.<sup>86</sup>

Pravni status nepremičnin v splošni rabi bi se torej moral uskladiti z novimi predpisi o javnem dobru, kar pa se pogosto ni zgodilo v celoti, četudi se dejanska raba teh nepremičnin ni spremenila. V številnih primerih tako javne ceste, zelenice, igrišča, parki in trgi, javna parkirišča in garaže ipd. niso bili z odločbo pristojnega organa razglašeni za javno dobro oziroma tak status ni bil zaznamovan v zemljiški knjigi. Prav tako tem nepremičninam pogosto niso bile odmerjene samostojne parcele, temveč objekti v javni rabi stojijo na širših zemljiščih, ki niso v celoti namenjena javni rabi. Tako številna stanovanjska naselja še vedno niso katastrsko in zemljiškoknjžno urejena, saj niti stanovanjski bloki in njim pripadajoča zemljišča niti javne površine med njimi niso ustrezno odmerjeni in vpisani v zemljiško knjigo. To je še posebej problematično, kadar so kot lastniki nerazdeljenih zemljiških kompleksov v tovrstnih soseskah v zemljiški knjigi vpisani zasebni subjekti. Zgolj ob upoštevanju zemljiškoknjžnega stanja bi ti dozdevni lastniki objektov javne infrastrukture imeli pravico preprečiti javno rabo teh nepremičnin oziroma zanjo zahtevati nadomestilo. Težave pa so tudi pri urejanju položajev, ko so v zemljiški knjigi še vedno vpisane samo nekdanje družbene pravne osebe kot pravice uporabe družbene lastnine, ki pa zaradi stečajev ali statusnega preoblikovanja ne obstajajo več in njihovi pravni nasledniki niso znani.

### 3.3. Geneza neurejenega stanja

Pogost vzrok, ki je pripomogel k današnjemu pravno neurejenemu stanju javnih površin v mestih, zlasti znotraj stanovanjskih naselij, je bila nekdanja praksa občin, da so se širše komplekse zemljišč v družbeni lasti prenesle v upravljanje kateri od družbenih pravnih oseb (zlasti organizacij združenega dela) zaradi izvedbe načrtovanih gradenj (zlasti gradenj naselij stanovanjskih blokov), včasih pa tudi zaradi zagotovitve gospodarjenja z njimi oziroma zaradi zagotovitve njihovega urejanja ipd. V takšnih primerih je bila pravica uporabe družbene lastnine (neodplačno) dodeljena samo začasno, z namenom, da se jo po izvedbi celotnega gradbenega projekta v ustreznem obsegu prenese na uporabnike novozgrajenih objektov kot funkcionalna zemljišča<sup>87</sup> in na občino, kolikor gre za javne površine oziroma javno infrastrukturo. Po končani gradnji se je v praksi dogajalo, da so bile nepremičnine

<sup>84</sup> Krisper-Kramberger, *Javno dobro...*, str. 17.

<sup>85</sup> Kostanjevec, *Ob zakonu...*, str. 5.

<sup>86</sup> Kerševan, *Morsko...*, str. 1430.

<sup>87</sup> Za vsak objekt bi morala biti odmerjena gradbena parcela, ki bi obsegala stavbišče in funkcionalno zemljišče, potrebno za normalno rabo objekta. Na tej parceli bi lastnikom objekta pripadla pravica uporabe družbene lastnine.

dejansko predane javnemu namenu, za katerega so bile zgrajene, ni pa prišlo tudi do ustreznih zemljiškoknjižnih prenosov pravic uporabe. Pogosto sploh niso bile odmerjene ločene zemljiške parcele nepremičnin glede na njihovo različno rabo, kar je kasneje oteževalo tudi razglasitev statusa grajenega javnega dobra.<sup>88</sup>

Pravna neurejenost dobrin v splošni rabi v režimu družbene lastnine ni bila usodnega pomena, saj se je pravica uporabe družbene lastnine po svoji naravi in načinu prenosa bistveno razlikovala od lastninske pravice. Pridobila se je z odločbo in prenašala z različnimi oblikami sporazumov med družbenimi subjekti, pri čemer vpis upravičenj v zemljiško knjigo ni bil konstitutivnega, temveč le deklaratornega značaja. Bistven je bil torej le status družbene lastnine in pa dejanska uporaba. Zaradi tega se je pogosto dogajalo, da dejansko izvršenemu pravnemu prometu z nepremičninami vpisi v zemljiško knjigo niso sledili. V zemljiški knjigi pogosto tudi niso bile zaznamovane statusne spremembe gospodarskih subjektov, ki so imeli na nepremičninah v družbeni lastnini pravico razpolaganja.<sup>89</sup>

### 3.4. Urejanje statusa javnega dobra po ZSZ in ZGO-1

V zvezi z veljavnostjo preoblikovanja in naknadnega pravnega prometa je relevanten tudi formalni status javnega dobra. Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)<sup>90</sup> iz leta 1997 je v 51. členu predvidel, da se zemljišča, na katerih so ob uveljavitvi zakona objekti javne infrastrukture<sup>91</sup> že zgrajeni in v zemljiški knjigi niso vpisani kot javno dobro, na predlog lastnika in na podlagi uporabnega dovoljenja, kadar je to predpisano, vpišejo kot javno dobro. Žal v praksi status javnega dobra pogosto ni bil pravočasno razglašen z ustrežno odločbo države ali občine in zaznamovan v zemljiški knjigi, čemur so botrovali podobni razlogi kot nevpisu lastninske pravice v zemljiško knjigo, ter razmeroma neenotna in nejasna zakonodaja, ki je urejala objekte in dobrine v splošni rabi.

ZGO-1 je zato skušal uskladiti različne predpise o grajenem dobru z določbo, po kateri se šteje, da grajeno javno dobro v smislu ZGO-1 urejajo tiste sestavine prostorskih izvedbenih načrtov in lokacijski načrti, ki določajo javne površine, ter naslednji zakoni: Zakon o javnih cestah, Zakon o železniškem prometu,<sup>92</sup> Pomorski zakonik,<sup>93</sup> Zakon o letalstvu,<sup>94</sup> Zakon o vodah,<sup>95</sup> Zakon o športu, Zakon o varstvu pred utopitvami,<sup>96</sup> Zakon o varnosti na javnih

<sup>88</sup> Ude, *Dobra vera...*, str. 142-144.

<sup>89</sup> Predlog ZLNDL, str. 19.

<sup>90</sup> Uradni list RS, št. 44/97, 98/99 Odl.US: U-I-308/97, 1/00 Odl.US: U-I-39/97, 67/02-ZV-1, 110/02-ZUreP-1 (8/03 popr.), 110/02-ZGO-1.

<sup>91</sup> 3. člen ZSZ je definiral javno infrastrukturo kot objekte in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Javna infrastruktura so tudi komunalni objekti, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so ulice, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine ter podobno.

<sup>92</sup> Uradno prečiščeno besedilo ZZelP-UPB4, Uradni list RS, št. 44/2007.

<sup>93</sup> Uradno prečiščeno besedilo PZ-UPB2, Uradni list RS, št. 120/2006.

<sup>94</sup> Uradno prečiščeno besedilo ZLet-UPB1, Uradni list RS, št. 113/2006.

<sup>95</sup> Uradni list RS, št. 67/02, 110/02-ZGO-1, 2/04-ZZdrI-A, 41/04-ZVO-1, 57/08.

<sup>96</sup> Uradno prečiščeno besedilo ZVU-UPB1, Uradni list RS, št. 42/2007.



smučiščih<sup>97</sup> in Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč.<sup>98</sup> Skupaj z objektom pridobi status grajenega javnega dobra državnega pomena tudi zemljišče, na katerem objekt stoji, če je z dnem uveljavitve ZLNDL imela na njem pravico uporabe država ali če je bilo v zemljiški knjigi vpisano, da gre za splošno ljudsko premoženje ali družbeno lastnino. Na ta način so torej neposredno na podlagi zakona pridobili status grajenega javnega dobra objekti v družbeni lastnini, ki so bili namenjeni splošni rabi. Pristojno ministrstvo oziroma občinska uprava je morala v zvezi s tem izdati le še ustrezno ugotovitveno odločbo.

Zakon pa olajšuje pridobitev statusa grajenega javnega dobra tudi za tista zemljišča že zgrajenih objektov, pri katerih v zemljiški knjigi ni vpisano, da so splošno ljudsko premoženje ali družbena lastnina. V takšnem primeru je sicer potrebna izdaja upravne odločbe o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena, vendar predlagatelju ni treba odkupiti ali razlastiti nepremičnin, saj se šteje, da ima zadostno pravico razpolaganja z nepremičnino že, če je imel na zemljiščih pravico uporabe vpisano v zemljiško knjigo ali če razpolaga s pisnimi pogodbami, izjavami ali soglasji lastnikov zemljišč, da na svojem zemljišču dovolijo gradnjo ali če zahtevi predloži pisne in pri notarju overjene izjave lastnikov zemljišč, da se odpovedujejo lastninski pravici.

Če ti pogoji niso izpolnjeni ali če se ugotovi, da je (so)lastnik objekta objekta (torej ne le zemljišča), ki naj bi pridobil status grajenega javnega dobra, oseba zasebnega prava, lahko pristojni organ izda sklep o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra samo v primeru, da država oziroma občina takšno nepremičnino odkupi ali pa jo pridobi v last po postopkih o razlastitvi. Tudi v takem primeru pa zemljiškoknjižni lastnik zemljišča, na katerem je zgrajen tak objekt gospodarske javne infrastrukture, ne more prepovedati njegove nadaljnje uporabe brez soglasja izvajalca gospodarske javne službe.

### 3.5. Možnost reševanja z uporabo ZVEtL

ZGO-1 je predvidel možnost, da se položaj stanovanjskih sosesk, v katerih javne površine in funkcionalna zemljišča blokov še niso bili odmerjeni, uredi s pogodbeno komasacijo, tako da se najprej ob upoštevanju vseh razpoložljivih listin in dejanske rabe zemljišč ugotovi, kakšen obseg zemljišča je bil pridobljen za gradnjo, nato pa se izvede nova parcelacija celotnega območja ob upoštevanju vseh listin in okoliščin tako, da je omogočena raba vseh stavb in da se ohrani funkcija vseh javnih površin. Praktična težava pri izvedbi pogodbene komasacije je veliko število strank v postopku, ki se morajo z novo parcelacijo strinjati (upravniki vseh večstanovanjskih stavb, etažni lastniki stavb brez upravnika, lokalna skupnost, zemljiškoknjižni lastniki parcel na komasacijskem območju ter eventualne druge osebe).

<sup>97</sup> Uradni list SRS, št. 16/1977, 42/1986, RS, št. 4/1992, 29/1995-ZPDF, 110/2002-ZGO-1, 110/2002.

<sup>98</sup> Uradni list SRS, št. 34/1984, 83/1989, SRS, št. 5/1990, RS, št. 26/1990, 10/1991, 17/1991-I-ZUDE, 13/1993, 66/1993, 66/2000 Odl.US: U-I-48/97-12, 61/2002 Odl.US: U-I-54/99-14, 110/2002-ZGO-1, 2/2004.

Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določanju pripadajočega zemljišča k stavbi (ZVEtL)<sup>99</sup> je skušal uvesti bolj praktičen postopek, v katerem bi se lahko v konkretnih primerih določbe prejšnjih predpisov dosledno realizirale v smislu uskladitve zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim pravnim stanjem. Zakon zato omogoča, da sodišče v postopku vzpostavitve etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe objektu določi t.i. pripadajoče zemljišče,<sup>100</sup> ki je neposredno namenjeno za redno rabo stavbe. Primarno se ga določa ob upoštevanju upravnih dovoljenj, na podlagi katerih je bila stavba zgrajena. Če pripadajočega zemljišča na tak način ni mogoče ugotoviti, ga določi sodišče, upoštevajoč vse okoliščine primera, zlasti: dostopne poti, dovoze, parkirne prostore, prostore za smetnjake, prostore za igro in podobno; preteklo redno rabo zemljišča ter merila in pogoje iz prostorskih aktov, ki v času odločanja sodišča veljajo na območju, kjer zemljišče leži (7. člen).<sup>101</sup> V zvezi s stavbami, zgrajenimi pred uveljavitvijo SPZ, 1. januarja 2003, zakon omogoča, da sodišče pri tem upošteva tudi merila in pogoje iz tistih prostorskih aktov, ki so veljali v času izgradnje stavbe (torej ne le sedaj veljavnih aktov, kot to določa 7. člen). Če so bila funkcionalna zemljišča ali gradbene parcele že pravnomočno ugotovljene po dosedanjih predpisih, pa je sodišče vezano na takšne pravnomočne odločbe (30. člen ZVEtL). Pri postopku po ZVEtL ne gre za novo določitev pravic na nepremičninah, temveč za identifikacijo oziroma rekonstrukcijo pravnega stanja, ki je načeloma že obstajalo ali je bilo vsaj določljivo na podlagi v preteklosti sprejetih aktov, ni pa še bilo evidentirano v zemljiškem katastru in zemljiški knjigi.

Po navedenem postopku se lahko v še nerazdeljenih zemljiških kompleksih razmeji med zemljišči, namenjenimi zasebni rabi posamezne stanovanjske zgradbe, skupni rabi več zgradb ter splošni javni rabi in sicer ne glede na to, kdo je v zemljiški knjigi vpisani lastnik celotnega zemljišča; o morebitnih sporih z zemljiškoknjižnimi lastniki pa se odloča naknadno v pravdi. Seveda se na ta način rešuje predvsem problematika pripadajočih zemljišč k večstanovanjskim zgradbam, ureditev lastniškega statusa nepremičnin, namenjenih splošni rabi, pa je le stranska posledica teh postopkov, saj zakon ne predvideva možnosti, da bi lahko npr. občina zahtevala določitev zemljišč, ki so po namenu in dejanski uporabi javne površine, čeprav je bila v zemljiški knjigi na njih vpisana lastnina zasebnih subjektov.<sup>102</sup>

### 3.6. Služnosti v javno korist

Razmerja med javno in zasebno rabo istih nepremičnin je mogoče razrešiti tudi z uporabo instituta služnosti v javno korist. Gre za posebno obliko služnosti, glede katerih veljata dve posebnosti. Drugače kot »navadne« služnosti stvarnega prava, ki se ustanovijo v zasebnem interesu, se služnosti v javno korist vedno ustanovijo v javnem interesu. Pri služnostih v javno korist je nosilec vedno država, lokalna skupnost ali drug subjekt, ki ga je država ali lokalna skupnost pooblastila za izvajanje javne službe ali javne infrastrukturne dejavnos-

<sup>99</sup> Uradni list RS, št. 45/2008.

<sup>100</sup> Ta pojem nadomešča dosedANJI pojem funkcionalnega zemljišča.

<sup>101</sup> Prim. M. T. Fajs, *Lastništvo funkcionalnega zemljišča po denacionalizaciji*. Pravna praksa, št. 14/2009, str. 19.

<sup>102</sup> Prim. M. Šlamberger, *Prenos pripadajočih zemljišč na pridobitelja dela stavbe*. Pravna praksa, št. 13/2009, str. 19.

ti.<sup>103</sup> Ta tip služnosti je urejen v Zakonu o urejanju prostora (ZUreP-1)<sup>104</sup> in v vrsti posebnih zakonov. Ureditev v ZUreP-1 se uporablja tudi glede služnosti v javno korist po drugih zakonih, če ti drugi zakoni ne vsebujejo posebnih ureditev. Veljajo tudi splošna pravila o služnostih, ki jih določa Stvarnopravni zakonik, glede vpisovanja v zemljiško knjigo pa je treba upoštevati določila Zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1).<sup>105</sup> Služnost v javno korist lahko nastane na podlagi pogodbe med služnostnim upravičencem in lastnikom nepremičnine, ki naj bi se obremenila, ali prisilno, z upravno odločbo. V prvem primeru nastane služnost z vpisom v zemljiško knjigo, v drugem primeru pa v trenutku, ko postane upravna odločba pravnomočna.

Glede na namen služnosti v javno korist so njihova vsebina praviloma uporabnostna upravičenja glede obremenjene nepremičnine, kot je pravica imeti v oziroma na služneči nepremičnini določene objekte, naprave in podobno, torej gre pri služnostih v javno korist po vsebini vedno za stvarne služnosti.<sup>106</sup> Juhart zastopa stališče, da se služnost v javno korist od prave stvarne služnosti razlikuje po tem, da nosilec interesa gradnje javne infrastrukture in lastnik nepremičnine ne moreta ustanoviti prave stvarne služnosti, saj nosilec nima nepremičnine, ki bi imela lastnost gospodujočega zemljišča glede na tipsko prisilo, ki velja v stvarnem pravu, je po mojem mnenju najprimernejša nepravna stvarna služnost.<sup>107</sup> Podobno ugotavlja tudi Tratnik: »Od pravih stvarnih služnosti se služnosti v javno korist razlikujejo po tem, da se ne ustanovijo v korist vsakokratnega lastnika neke druge (gospodujoče) nepremičnine, temveč v korist poimensko določenega subjekta. Največkrat je to nosilec določene infrastrukturne dejavnosti. »Gospodujoča nepremičnina« praviloma niti ne obstaja.«<sup>108</sup> Kljub temu so se v praksi pojavili primeri, ko so se služnosti v javno korist ustanovljale tudi kot prave stvarne služnosti.

V zvezi s služnostmi v javno korist se odpirajo nekatera vprašanja, na katera zakonodaja ne daje jasnega odgovora.<sup>109</sup> Pri služnosti v javno korist so upravičenci največkrat operaterji infrastrukturnih dejavnosti, ki se izvršujejo dolgo vrsto let. Tako lahko pride do zamenjave operaterja, bodisi zaradi reorganizacij ali iz drugih razlogov, kar odpira vprašanje prenosljivosti služnosti v javno korist. Edino smiselno je, da pravni red dopusti, da se takšna služnost prenese na novega nosilca dejavnosti. Prenos služnosti v javno korist ne pomeni otežitve položaja lastnika služneče nepremičnine. Vsebina služnosti ostane povsem enaka, tako da lahko novi služnostni upravičenec izvršuje služnost zgolj v enakem obsegu kot njegov predhodnik. Prav tako se ob prenosu služnosti ne pretrga (največ 30-letni) rok, za katerega je bila služnost ustanovljena. Čas trajanja služnosti v javno korist, ki je ustanovljena kot nepravna stvarna služnost v korist poimensko določene pravne osebe, je po drugem odstavku 227. člena SPZ v zvezi s 226. členom SPZ, omejen na 30 let, kar pa je v praksi pogosto krajše od

<sup>103</sup> Glej drugi odstavek 110. člena ZUreP-1.

<sup>104</sup> Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003, 58/2003, 33/2007.

<sup>105</sup> Uradni list RS, št. 58/2003, 37/2008, 45/2008.

<sup>106</sup> M. Juhart v: M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur (red.), *Stvarnopravni zakonik s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 895.

<sup>107</sup> M. Juhart v: M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur, *Stvarno pravo*, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 616.

<sup>108</sup> M. Tratnik, *Služnost v javno korist*, v: *Pravni letopis 2009*, str. 90-91.

<sup>109</sup> Povzeto po M. Tratnik, *Služnost...*, str. 94-97.

časa, v katerem se bo opravljala infrastrukturna dejavnost, zaradi katere je bila služnost ustanovljena. V zakonodaji ni posebnih pravil, ki bi omogočala daljše trajanje služnosti v javno korist. Novela Energetskega zakona (EZ-C)<sup>110</sup> je leta 2008 prinesla rešitev tako glede vprašanja prenosljivosti, kot glede omejitve na 30 let in sicer z naslednjo dopolnitvijo tretjega odstavka 59. člena: »Pogodbe o pridobitvi služnosti v javno korist se sklepajo za čas obratovanja infrastrukture in v korist vsakokratnega izvajalca dejavnosti systemskega operaterja posamezne infrastrukture.«

Stavbna pravica je po svoji vsebini in pravni naravi najbolj podobna nepravim stvarnim služnostim. Lahko bi celo rekli, da je stavbna pravica posebna vrsta nepravih stvarnih služnosti, ki poleg uporabnih upravičenj na tuji nepremičnini daje »služnostnemu upravičencu« tudi lastninsko pravico na zgradbi. Stavbna pravica je širša za upravičenca in bolj omejujoča za lastnika obremenjene nepremičnine kot neprava stvarna služnost. Tudi stavbna pravica se ustanovi v korist določene osebe. Tako se lahko pojavi vprašanje, ali je institut stavbne pravice možno uporabiti za omejitve lastninske pravice na nepremičninah v javno korist. To možnost doslej izrecno predvidevajo le EZ, ZŽNPO in Zakon o vodah (ZV-1).<sup>111</sup> Stavbna pravica v javno korist bi prišla v poštev kot alternativa za služnost v javno korist ali razlastitev. Konstrukcija stavbne pravice bi bila lahko zanimiva alternativa za služnosti v javno korist, ker je nesporno prenosljiva in je njena največja dolžina trajanja 99 let.<sup>112</sup>

### 3.7. Ugotovitve

Do neurejenega stanja nepremičnin, ki so oziroma bi morale biti javno dobro, so pripeljali podobni razlogi, kot botrujejo neurejenosti statusa stavbnih zemljišč v Sloveniji nasploh, zlasti pa funkcionalnih zemljišč k zgradbam. Zaradi tega bi bilo smiselno funkcionalno povezati ukrepe za urejanje teh dveh vsebinsko prepletenih problematik. V pravni ureditvi sicer načeloma že obstajajo mehanizmi, s katerimi je mogoče urediti pravni status nepremičnin v splošni rabi, ki so bile zgrajene še v družbenolastninskem sistemu, in jih uskladiti z veljavnimi predpisi o javnem dobru. V praksi pa se je uporaba teh mehanizmov izkazala za težavno. Ocenjujemo, da bi bilo zaradi lažjega doseganja ciljev javnega interesa smotrno dopolniti zakonodajo tako, da bi tudi občinam (na smiselno enak način kot po ZVetL etažnim lastnikom) omogočala sprožitev nepravdnega postopka, v katerem bi se na podlagi dejanske rabe in starih prostorskih aktov odmerile javne ceste in druge javne površine znotraj lastniško neurejenih stanovanjskih območij.

Nezadostna je tudi zakonska ureditev služnosti v javno korist. Pri uporabi zasebnopravnih oblik za javnopravni namen se zasebni interes služnostnega zavezanca srečuje z (višje rangiranim) javnim interesom, ki ga uresničuje služnostni upravičenec. Le peščica novejših sektorski zakonov predvideva izjeme od splošnega režima služnosti in še te ureditve se med seboj razlikujejo. Tako je treba težave reševati z interpretacijo, preko splošnih pravil in

<sup>110</sup> Uradni list RS, št. 70/2008.

<sup>111</sup> Uradni list RS št. 9/1999, 110/2002, 2/2004, 10-441/2004 – odl. US, 41-1694/2004, 57/2008.

<sup>112</sup> Tratnik, *Služnost...*, str. 97.

načel. Smotrno bi bilo vzpostaviti splošno ureditev služnosti v javno korist, kjer bi zakonodajalec izrecno uredil določene izjeme od splošne ureditve služnosti v SPZ in ZZK-1. Tako pride zlasti v poštev možnost ustanovitve služnosti v korist vsakokratnega izvajalca infrastrukturne dejavnosti, izrecna določba o tem, da so služnosti v javni korist prenosljive in možnost ustanovitve služnosti za določen čas, brez omejitve na 30 let.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Tratnik, *Služnost...*, str. 98.

## 4. GOSPODARJENJE Z JAVNIM PREMOŽENJEM

Izdelana je bila primerjalnopravna analiza razvoja sistemov gospodarjenja z javnim premoženjem v treh izbranih državah Evropske unije, Nemčiji, Švedski in Italiji, tako da so zastopane temeljne rešitve v germanskih, skandinavskih in romanskih pravnih sistemih.

### 4.1. Zvezna republika Nemčija

#### 4.1.1. Sistem upravljanja s premoženjem na centralni ravni

Nepremičninski portfelj javnega sektorja v Nemčiji je velik in raznolik – njegova vrednost je ocenjena na okoli 800 mrd evrov. Čeprav natančnih podatkov o velikosti in vrednosti portfelja ni, je nemški javni sektor zagotovo največji lastnik nepremičnin v Nemčiji.<sup>114</sup> Enako kot vrednost portfelja so ogromni tudi stroški njegovega upravljanja – v večini enot so namreč na 2. stroškovnem mestu, takoj za stroškom delovne sile.<sup>115</sup> Kljub vednosti, da upravljanje z nepremičninami še zdaleč ni optimalno, so ideje o reformi upravljanja z nepremičninami šele zelo pozno padla na plodna tla. Leta 2004 je bil zato na predlog zvezne vlade sprejet Zakon o ustanovitvi Zavoda za nepremičninske naloge, t.i. Gesetz zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA-Errichtungsgesetz, BImA-ErrichtG).

Zavod za nepremičninske naloge (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BImA) je začel delovati 01.01.2005 kot neposredna zvezna pravna oseba javnega prava - javni zavod -pod okriljem oz. v področju dejavnosti Zveznega finančnega ministrstva (Bundesministerium der Finanzen) z lastno odgovornostjo na področju nanj prenesenih nepremičninskih in drugih nalog – to so predvsem upravljanje nepremičnin, ki jih potrebuje zvezna uprava za svoje delovanje. BImA je nadomestil prejšnjo pol stoletja delujočo Bundesvermögensverwaltung (Zvezna uprava za premoženje), ki je delovala v sklopu Bundesfinanzverwaltung (Zvezne uprave za finance). Imela je tristopenjsko strukturo:

- najvišji nadrejeni organ je bil Oddelek VI (Liegenschaftsabteilung) Ministrstva za finance;
- na srednji stopnji je bilo 9 zveznih oddelkov za premoženje v okviru višjih finančnih direktij;
- kot krajevni uradi je delovalo 37 zveznih uradov za premoženje in 36 zveznih uradov za gozdove.

V okviru programa Zvezne vlade »Moderner Staat - moderne Verwaltung« (»moderna država - moderna uprava«) je bila Bundesvermögensverwaltung deležna kritike glede njene

<sup>114</sup> Tako Schulte in Ecke, *Public Real Estate Management in Germany: an Empirical Study*, v: Kaganova in McKellar: *Managing Government Property Assets, International Experiences*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 2006, str. 232.

<sup>115</sup> V zasebnem sektorju predstavljajo stroški v zvezi z nepremičninami v povprečju 5 do 15 % vseh stroškov, v javnem pa kar 15 do 20 %.

organizacije in nalog. Ugotovljena je bila potreba po njenem preoblikovanju po zgledu zasebnega gospodarstva in s tem - z namenom varčnega poslovanja z državnim premoženjem - potreba po združitvi upravljanja tega premoženja v eno institucijo, ki deluje izven neposredne državne uprave. Na ta način, torej s kar se da največjo avtonomijo in delovanjem po podjetniških načelih, naj bi bil najbolje dosežen cilj, ki ga je zakonodajalec zasledoval. BImAG je tako v 13. paragrafu na podlagi teh spoznanj odpravil dosedanje organizacijske enote na drugi in tretji stopnji Bundesvermögensverwaltung. Tudi Liegenschaftsabteilung Zveznega ministrstva za finance je bil razpuščen.

BImA mora poleg nalog, prenesenih s področja nekdanje Bundesvermögensverwaltung, izpolnjevati predvsem tudi naslednje naloge z drugih področij, ki jih primeroma navaja sam BImAG:

- kritje nepremičninskih in prostorskih potreb v državne namene;
- upravljanje in vrednotenje nepremičnin, ki ne služijo več upravnim namenom države;
- upravljanje svojega lastnega portfelja in upravljanje z nepremičninami, ki služijo za delovanje Zveznega ministrstva za finance;
- gozdne storitve vključujoč gozdno gospodarjenje in naravovarstveno oskrbo državnega premoženja.

Kolikor so tovrstne naloge prešle na BImA iz področij drugih zveznih organov ali državnih podjetij, ostanejo v njihovi pristojnosti. Povsem novih nalog BImAG zavodu ne nalaga. BImA pa poleg zgoraj navedenih nalog izvršuje tudi druge upravljalvske naloge:

- skrb za nepremičninske interese tujih oboroženih sil;
- poplačevanje v skladu s splošnim zakonom o posledicah vojne;
- ugotavljanje in plačilo odškodnin zaradi letalskega hrupa;
- stanovanjska skrb za državne uslužbence;
- itd.

Cilj BImA je enotno upravljanje s premoženjem v luči podjetniških načel ter odsvojitve nepotrebnih nepremičnin. Tako so bili postavljeni okvirni pogoji za vrednostno naravnano in podjetno upravljanje z državnim premoženjem. Zaradi tega, ker je ustanovljena zunaj neposredne zvezne uprave, nudi BImA v primerjavi z drugimi organizacijskimi oblikami največjo podjetniško prilagodljivost in se jo zato lahko upravlja v skladu s standardi modernega nepremičninskega podjetništva. BImA se pojmuje kot državno storitveno podjetje, ki se je iz prejšnjega upravljavca državnega premoženja preoblikovala v trgovca na področju državnih nepremičnin. Osrednja naloga BImA je torej vzpostavitev enotnega in celostnega upravljanja z nepremičninami znotraj državne uprave (das Einheitliche Liegenschaftsmanagement, ELM). Zavod bo v prihodnje - predvidoma do leta 2011 - gospodaril in upravljal z vsem premoženjem, namenjenimi delovanju uprave (prav to je osrednji predmet delovanja BImA). Zavod tako spremlja vse dogodke v zvezi z določeno nepremičnino ali premičnino in zagotavlja ohranjanje oz. povečanje vrednosti premoženja države, s čimer Nemčija sledi vzoru zasebnega gospodarstva. Za učinkovito izvajanje svojih raznovrstnih, podjetniško naravnanih nalog je BImA vzpostavil sistem BALIMA (BASis- und Liegenschafts-Informationen- und MAnagementsystem), temeljni in nepremičninski informacijski in upravljaljski sistem.



V skladu z 2. odstavkom 2. paragrafa BImAG so s 01.01.2005 lastninska pravica na vseh nepremičninah in druge stvarne pravice Zvezne države Nemčije, ki spadajo v resor Zveznega finančnega ministrstva, prešle na BImA, zavod je tudi upravičeni predlagatelj vpisov v zemljiško knjigo. V skladu s 3. odstavkom 2. paragrafa BImAG pa postopoma - od leta 2006 do konca leta 2010 - na BImA prehaja tudi lastninska pravica drugih resorjev na nepremičninah, ki jih potrebuje zvezna uprava za svoje delovanje (t.i. Dienstliegenschaften). V ta namen morajo biti sklenjene pogodbe o prenosu lastninske pravice (zakon določa, da pravica preide na BImA že s sklenitvijo pogodbe), v nasprotnem primeru bo ta prešla na BImA po samem zakonu s 01.01.2012. Organi, ki se na ta način odrečejo upravljanju s svojim premoženjem, se s tem razbremenijo predvsem upravljanja z nepremičninami in se tako lahko posvetijo svojim primarnim, glavnim nalogam. Premoženje določenih organov, predvsem npr. višjih zveznih uradov in sodišč, pa lahko v skladu s 4. odstavkom 2. paragrafa BImAG vendarle ne preide na BImA.

V skladu s 7. odstavkom 2. paragrafa BImAG lahko Zvezno finančno ministrstvo na BImA prenese tudi druge naloge in jih kasneje tudi odvzame. Na BImA lahko s pogodbo prenesejo naloge tudi druga ministrstva. Poleg nepremičnin lahko v skladu s 5. odstavkom 2. paragrafa BImAG na BImA v dogovoru z Zveznim finančnim ministrstvom brezplačno preide tudi lastninska pravica na premičnih stvareh, s čimer je omogočeno, da BImA pridobi potreben material za svoje delovanje (računalnike, pisarniško opremo itd.), ki so ga do tedaj uporabljale nekdanje enote Bundesvermögensverwaltung. Po 6. odstavku 2. paragrafa BImAG zavod v zvezi z nanj prenesenimi nalogami v pravnem prometu zastopa Zvezno republiko Nemčijo.

Področje delovanja BImA se deli na pet operativnih panog:

- facility-management (upravljanje z nepremičninami države);
- prodaja (prodaja državnih nepremičnin, ki jih država ne potrebuje več);
- zvezni gozdovi (predvsem gospodarjenje in oskrba gozdnih območij in krajinskih površin, pa tudi varovanje in nega voda, naravnih območij, podeljevanje lovskih in ribolovnih dovoljenj, prodaja divjačine, označevanje in spreminjanje zemljiških in gozdnih površin, prodaja novoletnih dreves, kamna, peska idr.);
- portfolio-management (vrednotenje portfelja BImA);
- (druge) naloge upravljanja (npr. reševanje nepremičninskih zadev za tuje oborožene sile in za državne uslužbence),

pri čemer se prve tri panoge izvajajo tako na centralnem organu kot na glavnih enotah in podružnicah, zadnji dve pa le na centralnem organu, in na tri presečne panoge (finance, organizacija in osebje, informacijska tehnika), ki služijo izvajanju nalog vseh operativnih panog.

Sedež BImA je v Bonnu, za izvrševanje nalog pa ima 51 zunanjih regionalnih enot, ki delujejo bodisi kot glavne enote - centrale (trenutno v Berlinu, Rostocku, Magdenburgu, Erfurtu, Koblenzu, Münchenu, Potsdamu, Dortmundu in Freiburgu) bodisi kot podružnice (na mestih dosedanjih enot Bundesvermögensverwaltung) in sicer na mestih nekdanjih organizacijskih enot Bundesvermögensverwaltung.



V skladu s 1. odstavkom 4. paragrafa BImAG vodi in zastopa BImA upravni odbor, ki ima podjetniški in ne uradniški značaj. Sestavljen je iz predsednika odbora in iz še do dveh dodatnih članov. Njihov mandat traja do pet let, dopustno je podaljšanje njihovega statusa, imenuje pa jih predsednik države na predlog zveznega finančnega ministra. Zakon vsebuje tudi besedilo prisege članov upravnega odbora, posledice začetka opravljanja njihove funkcije ter razloge za prenehanje funkcije in posledice prenehanja njihove funkcije. V skladu z 2. odstavkom 4. paragrafa BImAG je bil oblikovan tudi upravni svet, ki svetuje upravnemu odboru in ga podpira. Sestavlja ga do deset strokovnjakov, ki jih v skladu s statutom imenuje Zvezno ministrstvo za finance, slednje določi tudi predsednika upravnega sveta.

Zvezno finančno ministrstvo mora po 3. odstavku 4. paragrafa BImAG izdati tudi statut BImA, ki mora vsebovati določbe z najmanj naslednjo vsebino: vzpostavitev in organizacija zavoda, naloge in pooblastila upravnega odbora in upravnega sveta, pravnoposlovno zastopstvo ter gospodarjenje, vključujoč računovodstvo in knjigovodstvo. Statut mora biti objavljen v zveznem uradnem listu. Pravni in strokovni nadzor nad BImA ima v skladu s 3. paragrafom BImAG Zvezno finančno ministrstvo, kolikor pa opravlja BImA naloge s področja kakšnega drugega ministrstva, je nadzor v pristojnosti slednjega. V skladu s 1. odstavkom 6. paragrafa BImAG krije BImA svoje finančne potrebe iz donosov upravljanja in vnovčevanja nanj prenesenega premoženja ter iz dogovorjenih nakazil. Upravni odbor mora v skladu s 7. paragrafom BImAG pred začetkom poslovnega leta predstaviti gospodarski načrt z izračunom dobička oz. izgube, načrtovanimi naložbami in zaposlitvami, vsebuje lahko tudi sredstva za oblikovanje rezerv. Načrt mora potrditi Zvezno finančno ministrstvo.

Za izpolnjevanje svojih nalog ima BImA na razpolago okoli 6.000 uradnikov. To so v večini uslužbenci nekdanje Bundesvermögensverwaltung, ki so bili istočasno s prenosom nalog prerazporejeni na BImA. Trenutno je v ospredje delovanja BImA postavljena vrednostno in donosno naravnana prodaja za državo nepotrebnih nepremičnin (pokazalo se je, da se oddaja nepremičnin izplača veliko manj od prodaje). Oktobra 2005 je BImA prvič predstavil svojo dejavnost prodaje in svojo ponudbo nepremičnin na mednarodnem sejmu Expo Real, kjer je požel veliko zanimanja tako za svojo dejavnost kot ponudbo. Portfelj nepremičnin v oskrbi BImA je namreč trenutno sestavljen iz okoli 37.000 zemljišč s površino okoli 300.000 ha kot tudi okoli 60.000 stanovanj s površino okoli 2.2 mio m<sup>2</sup>. Skupna vrednost nepremičnin znaša 10 mrd evrov, od tega jih nameravajo prodati za 8.3 mrd, vsako leto za 500 mio. Zelena prodaja se je odprla tudi za velike investitorje kot tudi za posamezne zanimive razvojne in druge projekte, vendar niso vse nepremičnine deležne enakega povpraševanja (stanovanja zelo, ne pa npr. vojaška vadbišča, stari biroji, kontaminirane površine, ki jih BImA zgolj ohranja). Na svoji spletni strani je BImA vzpostavil tudi iskalnik nepremičnin, ki so naprodaj. Na srednji rok naj bi se BImA razvil v osrednjega ponudnika državnih nepremičnin in pričakovati gre, da bo zavod s svojo podjetniško organizacijsko strukturo po vzoru zasebnega gospodarstva v prihodnosti dobro deloval.

#### 4.1.2. Sistem upravljanja s premoženjem na lokalni ravni

V Nemčiji je 527 lokalnih enot - okrajev, neodvisnih mest in občin - z več kot 50.000 prebivalci. V okviru širšega modernizacijskega programa nemške javne uprave poteka trenutno tudi reorganizacija v oddelkih lokalnih enot, ki se ukvarjajo z lokalnim premoženjem.

V študiji, ki jo je v letih 2002 in 2003 opravil Urban Institute,<sup>116</sup> je bilo ugotovljeno, da se z nepremičninami v nemških lokalnih enotah praviloma ne upravlja s strateškega vidika, namesto kot strateško orodje so namreč nepremičnine v večini pojmovane zgolj kot strošek.<sup>117</sup> Poleg tega so skoraj v polovici lokalnih enot nepremičnine še vedno v njihovi lasti, medtem ko je šele tretjina lokalnih enot po priporočilu nemške Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) lastniški model nadomestila s sistemom najema nepremičnin.<sup>118</sup> Lokalne enote tudi še niso uvedle sistema notranjih, internih rent za nepremičninske storitve.

V lokalnih enotah je zaključen le del projektov nepremičninskega upravljanja, kar v institucionalnem okviru nemških lokalnih enot niti ni presenetljivo, saj so operativne naloge razpršene po najrazličnejših notranjih oddelkih, proračunske odločitve v zvezi z njimi pa so vezane na dolgoročna obdobja pod nadzorom političnih teles, ki niso povezana z operativnimi oddelki, zaradi česar so postopki odločanja neučinkoviti.<sup>119</sup> Le okoli dve tretjini enot je naloge upravljanja s premoženjem preneslo na eno telo – predvsem na nepremičninske in na finančne oddelke, medtem ko je zgolj tretjina enot ustanovila posebno telo za upravljanje z nepremičninami, ki je v 80 % primerov v izključni lasti lokalne enote. Čeprav je ideja o privatizaciji storitev upravljanja z nepremičninami v lokalnih enotah sprejeta pozitivno in čeprav obstaja možnost privatizacije aktivnosti upravljanja nepremičnin, v praksi še vedno upravljanje prav na nobenem področju ni v celoti preneseno v zasebni sektor.<sup>120</sup>

<sup>116</sup> Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 231-253.

<sup>117</sup> Zgolj v 21 % je bilo javno premoženje označeno kot strateški vir, kot poglavitni strošek pa v 51 %, v 22 % kot del, ki zgodovinsko pripada javnim sredstvom in ne potrebuje reforme, v 6 % pa kot skrita rezerva za kratkoročne likvidnostne težave. Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 234.

<sup>118</sup> V 21 % mora biti po mnenju lokalnih enot premoženje v njihovi lasti, v 22 % mora biti večina premoženja v njihovi lasti, v 31 % mora biti zgolj izjemoma del premoženja, ki ga uporabljajo zase, v njihovi lasti, v zgolj 20 % pa po mnenju lokalnih enot ni treba, da bi bilo premoženje v njihovi lasti. Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 235.

<sup>119</sup> Vpliv visokih uradnikov in politikov na postopke oločanja v zvezi z nepremičninami je velik: po mnenju lokalnih enot uradniki na visokih položajih pogosto posegajo vanje v 33 %, politiki pa v 22 % primerov. Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 236 in 242-243.

<sup>120</sup> Učinek privatizacije na učinkovitost storitev so lokalne enote v 56 % ocenile pozitivno, učinek na zadovoljitev uporabnikov pozitivno v 63 %, učinek na vrednost nepremičnin pozitivno v 65 %, učinek na finančno fleksibilnost premoženja pozitivno v 52 %, medtem ko so učinek na zadovoljstvo zaposlenih v 56 % ocenile negativno, kar je verjetno poglavitni razlog za odpor proti uvajanju reform. Poleg tega obstajajo trije razlogi za nazadovanje privatizacije upravljanja z lokalnim premoženjem: uporabnike premoženja skrbi kakovost privatiziranih storitev, zaposlene je težko preusmeriti v zasebno enoto, poglavitni razlog pa je kompleksnost sklepanja pogodb s tretjimi osebami – težave pogojuje predvsem pomanjkanje potrebnih podatkov in izkušenj. Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 240-241.

V splošnem nemške lokalne enote ne dosegajo zelenih rezultatov upravljanja z nepremičninami. Problem predstavlja tudi pomanjkljivost in neenotnost nepremičninskega informacijskega sistema, ki je temelj za učinkovito upravljanje z nepremičninami.<sup>121</sup> Ob vsem pa ne gre zanemariti podatka, da tudi pripravljenost lokalnih enot za izboljšanje stanja ni velika.<sup>122</sup>

## 4.2. Kraljevina Švedska

### 4.2.1. Sistem upravljanja s premoženjem na centralni ravni

Na Švedskem obstaja dolga tradicija upravljanja z državnim premoženjem. Vloga današnjega Državnega odbora za premoženje (Statens fastighetsverk – SFV) sega nazaj do organizacije iz leta 1618, v listini katere je bilo zapisano, da so guvernerji gradov in palač zadolženi za premoženje kraljevine. Leta 1687 je bil Nicodemus Tessin ml. dodeljen za prvega nadzornika vseh kraljevih palač, hiš, drugih zgradb in vrtov. Leta 1818 je bila odgovornost za kraljeve nepremičnine v Stockholmu in vseh ostalih rezidencah in palačah na Švedskem dodeljena Prvemu nadzornemu uradu, sto let za tem pa je njegove naloge prevzel Kraljevi nacionalni odbor za javno gradnjo in načrtovanje (Royal National Board of Public Building and Planning), ki je z leti pridobil vse več državnih zgradb.

---

<sup>121</sup> Zgolj tretjina lokalnih enot ima računalniški informacijski sistem, medtem ko se preostale lokalne enote poslužujejo zastarelih metod, npr. ročnih zapisov, razlog za kar naj bi bilo v večini pomanjkanje finančnih sredstev in delovne sile, v nekaterih primerih pa pogojuje temu tudi nasprotovanje bodisi zaposlenih bodisi politike ali upraviteljskega vrha. Čeprav je v študiji 76 % lokalnih enot navedlo, da izračunavajo vrednost svojega nepremičninskega portfelja, jih je le 36 % tudi dejansko postreglo s temi podatki. Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 244-245 in 247-248.

<sup>122</sup> Glej Schulte in Ecke, *Public Real Estate...*, str. 247.

Po reformah v Avstraliji in Novi Zelandiji<sup>123</sup> je bila tudi na Švedskem tendenca zadnjih desetletij vzpostavitev bolj aktivnega upravljanja s premoženjem tako v zasebnem kot v javnem sektorju.<sup>124</sup>

Tudi razlog za reorganizacijo sistema upravljanja z državnim premoženjem, katerega poglobitvi in najpomembnejši del predstavljajo nepremičnine, je bila želja po uvedbi podjetniškega načina upravljanja v državni upravi. Pred reformo je bilo namreč skoraj vse premoženje, tudi objekti za posebne namene (zapori, univerze idr.), v lasti centralne vlade, področje pre-skrbe državnih organov s poslopji pa izključno v rokah starega kraljevega odbora za javno gradnjo in načrtovanje: če je npr. univerza potrebovala nove ali boljše prostore, je morala to prijaviti v svojem proračunskem predlogu, ki ga je obravnaval odbor in svojo oceno poslal finančnemu ministrstvu; če je bil predlog zajet v letni vladni proračun, so bila sredstva za projekt nakazana na odbor.

Poglavitni razlogi za spremembo tovrstne strukture so bili trije:

- v starem sistemu z izgradnjo prostorov posamezni organ ni imel nobenih stroškov, zaradi česar si je želel več prostorov, kot jih je dejansko potreboval, in z njimi tudi ni ravnal učinkovito;
- uveden je bil nov proračunski sistem: vlada je določenemu organu določila cilj (npr. določeno število študentov ali izpitov), organ sam pa se je odločil, kako bo porabil dodeljeni mu znesek za doseg tega cilja (za prostore, za zaposlitve,...);
- stari sistem ni izvajal nobenega pritiska na odbor, ki je imel monopol nad priporočili za izvedbo projektov in ni deloval učinkovito, pogosto celo birokratično in protekcionistično.

Ob želji po uvedbi bolj učinkovitega upravljanja z državnim premoženjem so se postavljala številna vprašanja glede organizacije novega sistema, kot npr.:

- ali naj ima nova organizacija premoženje v lasti ali naj ga najema ali naj bo vzpostavljen sale and lease back ali kakšen drug podoben sistem;

---

<sup>123</sup> O tem glej Conway, *Federal Asset Management in Australia*, v: Kaganova in McKellar: *Managing Government Property Assests, International Experiences*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 2006, str. 25-48, in Dow, Gillies, Nichols in Polen, *New Zealand: State Real Property Asset Management*, v Kaganova in McKellar: *Managing Government Property Assests, International Experiences*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 2006, str. 77-102.

<sup>124</sup> Javni sektor na Švedskem je razdeljen v tri ravni:

- 290 lokalnih oblasti s populacijo od nekaj tisoč do skoraj milijona prebivalcev; v njihovi pristojnosti je primarno in sekundarno izobraževanje, varstvo otrok in starejših, infrastruktura kot vodovod, ceste in kanalizacija
- 20 upravnih enot – okrožnih svetov (county councils) s populacijo od 130.000 do 2 milijona; njihova poglobitvena naloga je zdravstveno varstvo, poleg tega pa izvajajo tudi naloge javnega prometa in regionalnega razvoja
- centralno vlado, v pristojnosti katere so obramba, visoko šolstvo, zakonodaja idr.

- ali naj bodo v primeru najemanja premoženja sklenjene kratkoročne ali dolgoročne pogodbe;
- kako naj bo v primeru lastništva premoženja urejeno upravljanje z njim: ali naj zanj skrbi posebno neodvisno podjetje ali naj bo integrirano v okvir posameznih državnih enot; kakšno stopnjo neodvisnosti naj ima enota, ki bo upravljala s premoženjem, in v kakšnem odnosu z državnimi enotami naj bo; ali naj bo vzpostavljen tudi interni najemniški sistem kot na prostem trgu;
- kako in po kakšnih kriterijih naj se spremlja učinkovitost sistema upravljanja?

Za nov sistem so bile na voljo naslednje alternative:

- decentralizacija lastništva iz rok države v roke posameznih državnih organov, ki bi bili zadolženi za njihovo upravljanje izven dodeljenih jim sredstev: ta sistem je bil zavržen zaradi bojzani pred neučinkovitim upravljanjem, saj upravljanje ne bi bila poglavitna, temveč zgolj postranska dejavnost posameznih organov, dodaten argument pa so bile slabe izkušnje nekaterih lokalnih oblasti, ko je bilo npr. šolskim oddelkom v nekem trenutku dodeljenih manj sredstev, ta primanjkljaj pa so krili tako, da niso vzdrževali poslopij, ki so bila z leti zato v tako slabem stanju, da so bila potrebna ogromna dodatna sredstva za obnovo; tovrsten sistem tudi ne bil pravičen zato, ker bi lahko z leti vrednost nekega objekta v rokah določenega organa zelo narasla in bi bil ta z njegovo prodajo privilegiran v primerjavi z drugimi organi;
- druga alternativa je bila (po vzoru Avstralije in velikih švedskih podjetij, npr. Ericsona in ABB) prodaja skoraj vsega premoženja, ki bi ga nato posamezni organi najeli od novih lastnikov: švedska vlada je za poslopija posebnega pomena ta predlog zavrnila, ker se je bala, da bi to pomenilo preveliko izgubo nadzora, poslopija splošnih pisarn pa je vendarle prenesla v eno podjetje - Vasakronan AB - in ga nameravala prodati, saj ni bilo razlogov za lastništvo tovrstnega premoženja;
- po alternativni, ki je bila izbrana, pa naj bi bile zgradbe posebnega pomena prenešene na različne enote pod nadzorom vlade, bodisi bi bila to podjetja v lasti države bodisi državni organi.

Leta 1993, po parlamentarni odločitvi leta 1992 o popolni reorganizaciji upravljanja državnega premoženja, se je tako kraljevi odbor razdelil na štiri enote in sicer sta nastali dve komercialni podjetji v državni lasti: Vasakronan AB in Statliga Akademiska Hus AB ter dva nova državna organa: Državni odbor za premoženje (SFV), ki skrbi za upravljanje državnega premoženja, in nekaj let nazaj ukinjeni organ za pomoč najemnikom pri iskanju nastanitev. Poleg tega sta nastala še Specialfastigheter, ki ima v lasti zapore in podobne institucije, ter Fortifikationsverket, ki ima v lasti zgradbe in druge nepremičnine v uporabi vojske.

Z reformo je bil odpravljen monopol odbora nad oskrbo z nepremičninami, državni organi pa so pridobili dolžnost za samostojno preskrbo s prostori in pravico za najem prostorov glede na njihove potrebe in sicer bodisi od javnih (vseh zgoraj naštetih) bodisi od zasebnih lastnikov - tudi če imajo javna podjetja na voljo nepremičnine, jih lahko državni organi najamejo od zasebnikov, česar se organi pogosto poslužujejo tako za zgradbe splošnega kot tudi za zgradbe posebnega pomena, kar sili javna podjetja v konkurenco na trgu. V novem proračunskem sistemu se tako lahko vsak organ glede na lastne potrebe in ob upoštevanju kvalitete in cene posebej odloči za najem nepremičnin, le v primeru dolgoročnih pogodb (tj.

5 let za večino organov in 10 let za vlado) in v primeru povečanja proračuna zaradi pogodbe morajo dobiti posebno dovoljenje vlade. Gre za t.i. *market-like*, torej trgu podoben sistem, v katerem uporabnik nepremičnine lahko praviloma prosto išče in sam najema nepremičnine, vendar mora zanje tudi plačati iz svojega proračuna. S tem pa je bil odpravljen t.i. hierarhični sistem, v katerem mora posamezni uporabnik za skoraj vsako aktivnost pridobiti dovoljenje centralnega organa in v katerem je običajno centralizirano tudi financiranje. Tudi v *market-like* sistemu potekajo pomembne odločitve, ki sicer predstavljajo majhen odstotek vseh projektov, zaradi svojih dolgoročnih in pomembnih posledic po hierarhičnem modelu.

#### 4.2.2. *Statens fastighetsverk (SFV)*

Leta 1993 je na SFV prešlo vse državno premoženje, ki ga po mnenju vlade ne bi moglo upravljati podjetje. SFV je tako prevzel premoženje švedske nacionalne kulturne dediščine, vladne palače, parke, gledališča, muzeje, veleposlaništva v lasti države kot tudi ogromne površine zemljišč za pašo severnih jelenov. SFV je tako zadolžen za številne za Švedsko najbolj pomembne zgradbe s kulturno in zgodovinsko vrednostjo, zaupani so mu nega, ohranitev in razvoj nacionalne kulturne dediščine ter pisanje sedanje in bodoče arhitekturne zgodovine.

SFV je na znanju temelječe javno podjetje, cilj katerega je vzbuditi pri Švedih ponos na njihove nacionalne zaklade, ki so v kolektivni lasti vseh Švedov, naloga SFV pa je, da jih, delujoč po gospodarsko naravnanih načelih, čim bolje upravlja. Njegova naloga je iskanje ustreznih najemnikov in prilagoditev prostorov pomenu in zgodovini zgradb v luči sedanjih potreb, za vsako zgodovinsko pomembno zgradbo mora imeti namreč izoblikovan upravljavski in skrbniški načrt. Švedska vlada pa ga je zadolžila tudi za vodenje projektov gradnje novih nacionalno pomembnih zgradb. SFV je tako zadolžen za upravljanje s številnimi največjimi muzeji in gledališči na Švedskem ter za gradnjo novih, s čimer se zagotavlja, da imajo nacionalne kulturne in umetnostne ustanove na voljo ustrezne prostore. Prav tako je zadolžen za upravljanje vseh švedskih kraljevih palač, gradov in utrd ter z njimi povezanih zemljišč, skrbi tudi za druge gradove, palače in spomenike (za vzdrževanje, rekonstrukcijo in popravila, medtem ko za ogled in druga vprašanja skrbi uprava vsakega posameznega objekta), upravlja parke, vrtove in druge kulturno pomembne površine.

Poleg tega SFV upravlja z državnimi gozdovi z namenom varovanja in izboljšanja gozdnega okolja, proizvaja tudi les. Leta 1990 sta bila privatizirana Švedska gozdna služba in Odbor Vattenfal Hydropower. Gozdovi, reke in gore, ki so bili smatrani za državno pomembne, so ostali v državni lasti in so z ustanovitvijo SFV prešli pod njegovo okrilje. SFV upravlja tudi z drugimi državnimi zemljišči, dve tretjini katerih so rezervati. Upravlja tudi z okoli 400 kraljevimi otočki.

SFV ima v lasti 1.800 nepremičnin v skupnem obsegu 1.6 mio m<sup>2</sup> in upravlja s 6.5 mio ha zemlje (tj. ena sedmina površine Švedske) v skupni vrednosti okoli 12 mrd SEK, na začetku delovanja si je za povečanje posesti s 300.000 m<sup>2</sup> na 1.6 mio m<sup>2</sup> odbor izposodil sredstva od državnega urada za zadolževanje. Upravlja tudi državno premoženje na 73 lokacijah in 69 državah zunaj Švedske (v obsegu okoli 150.000 m<sup>2</sup>), od tega v 44 državah upravlja švedska veleposlaništva. Skupaj z nekaterimi drugimi organizacijami (npr. z Odborom za nacionalno



dediščino, Upravo za nacionalne utrdbe, Švedsko upravo za pomorstvo) je zadolžen za upravljanje 300 zgodovinskih zgradb v državni lasti. Od velike večine nepremičnin pridobiva SFV sredstva v obliki najemnin (1,5 mrd SEK na leto, od tega gre 160 mio SEK ministrstvu za finance), okoli 450.000 m<sup>2</sup> od skupaj 1.6 mio m<sup>2</sup> površin pa ne prinaša najemnin (gre za t.i. bidragsfastigheter zgradbe), vendar je cilj SFV tudi te v čim večji možni meri spremeniti v profitne površine, saj mora SFV kljub temu, da je državni organ, čim bolj delovati po načelih tržnega gospodarstva.

Ima okoli 320 zaposlenih po celi državi, organiziran je zelo decentralizirano. Dva oddelka sta v Stockholmu, dva oddelka sta zadolžena za zgradbe v drugih delih države, en za premoženje v tujini in en za gozdove ter pokrajino. Večino upravljalškega dela opravi SFV sam, določene storitve, predvsem gozdne, pa zanj na podlagi pogodb opravijo drugi izvajalci.

#### **4.2.3. Akademiska Hus AB**

Akademiska Hus AB je bila hkrati s SFV in Vasakronan AB ustanovljena leta 1993 kot komercialno državno podjetje. Je največje nepremičninsko podjetje na Švedskem s 3.3. mio m<sup>2</sup> površin v ocenjeni vrednosti 38.230 mio SEK. Njegova naloga je predvsem vlaganje v in upravljanje univerzitetnih in drugih visokošolskih objektov (leta 1999 in 2000 so npr. letne investicije znašale 2 mrd SEK). Z ustvarjanjem pogojev za izobraževanje želi Akademiska Hus AB prispevati k oblikovanju Švedske kot nacije znanja in biti v tekmi z drugimi podjetji najbolj atraktivno nepremičninsko podjetje za najemnike. Najpomembnejša kategorija najemnikov Akademiska Hus AB so univerze in college-i, drugi najemniki pa so raziskovalni inštituti in raziskovalna podjetja kot tudi druga podjetja, državni organi in druge organizacije. V pomembnejših univerzitetnih mestih ima Akademiska Hus AB svoje regionalne podružnice.

#### **4.2.4. Vasakronan AB**

Tudi Vasakronan AB je eno vodilnih nepremičninskih podjetij na Švedskem. Od ustanovitve leta 1993 dalje je bilo podvrženo številnim spremembam, tako je nekaj let po ustanovitvi nastalo podružno podjetje za upravljanje z nekaterimi specifičnimi objekti, kot so zapori, policijske postaje ipd., sredi devetdesetih let pa se je podjetje odločilo, da se bo osredotočilo na 15 najbolj zanimivih mest in območij na Švedskem, kar je povzročilo, da je bilo ostalo premoženje preneseno v posebno podjetje – Stenvalvet, ki je bilo kasneje prodano Credit Suisse First Boston, dobiček pa namenjen financiranju nakupa premoženja v Vasakronan AB. Vasakronan AB je v 100% državni lasti in ima 40% javnih najemnikov. Osredotoča se na komercialna poslopja (pisarniška in prodajna), poglavitni najemniki so policija, vojska, sodišča, davčni uradi, statistični urad ter podjetji H&M in Sony Ericsson. Portfelj Vasakronan AB sestavlja 160 nepremičnin s skupno površino 1.8 mio m<sup>2</sup>, ima 360 zaposlenih. Ukvarja se tudi z nudenjem različnih drugih storitev, npr. z organizacijo sprejemov, konferenc ipd.

#### 4.2.5. *Specialfastigheter*

Specialfastigheter je leta 1997 ustanovljeno podjetje v 100 % državni lasti in je dolgoročni lastnik in upravitelj poslopij, zgrajenih za nekatere posebne namene, predvsem zapore in prevzgojne ustanove (41%), domove za mlade in podobne ustanove (14%), glavne prostore policije (22%) in vojsko (7%). Poleg sedeža v Linköpingu ima še pet regionalnih pisarn, skupaj ima okoli 100 zaposlenih. Leta 2005 je neto prodaja znašala 1.128 mio SEK, dobiček pa 187 mio SEK. Površina premoženja znaša okoli 1 mio m<sup>2</sup>, njegova vrednost je okoli 5.2 mrd SEK. Država kot lastnica je podjetju postavila določene zahteve, npr. glede razmerja med lastniškim kapitalom in sredstvi (*equity/assets ratio* -znašati mora do 20%), dividendami (dividendni cilj mora znašati 50% letnega dobička po odbitju davkov, pri določanju dividend je treba upoštevati finančni položaj podjetij) in poslovanja na splošno (poslovanje mora biti tako, da odgovarja zahtevam organov, ki najemajo prostore, temeljiti mora na dialogu z njimi in jim glede na višino najemnine nuditi čim več).

#### 4.2.6. *Fortifikationsverket*

Naloga Fortifikationsverket-a (National Fortifications Administration) je oskrba oboroženih sil s poslopji, zemljišči in opremo s ciljem čim večjega znižanja stroškov najema na dolgi rok. Poleg vojske, ki je poglavitni najemnik, oskrbujejo tudi Upravo za obrambni material, Agencijo za raziskovanje obrambe in podobne organe. Čeprav je javno podjetje, posluje po tržnih načelih in želi biti z učinkovitim delom, strokovnostjo in cenovno atraktivno ponudbo vodilno podjetje na tem področju. Portfelj Fortifikationsverket-a je sestavljen iz 9900 zgradb in vadbišč, 4.5 mio m<sup>2</sup> zunanjih površin, 1000 težko utrjenih poslopij, 3700 drugih poslopij, 7800 vojaških poslopij, 20 letališč, 380.000 ha zemlje in 100.000 ha gozda.<sup>125</sup>

Področje delovanja podjetja je razdeljeno na tri dele, v katerih je skupaj zaposlenih okoli 800 ljudi:

- največji del se ukvarja s poslopji in ima štiri regionalne oddelke, ki nadzirajo 18 lokalnih enot, te pa sklepajo služnostne pogodbe glede poslopij in zemljišč, ki jih vojska potrebuje za izvajanje svojih operacij;
- drugi del se ukvarja z nakupom in prodajo zemljišč, prihodek od tega pa je namenjen zapiranju starih utrdb in ravnanju s še ne razstreljenim orožjem na streliščih;
- naloga tretjega dela pa je upravljanje, razvoj in gradnja obrambnih poslopij, ukvarja jo se tudi z gozdarjenjem in z dajanjem služnosti, npr. za lov in ribolov, ter z oddajanjem zemlje in počitniških hišic.

#### 4.2.7. *Rezultati reforme upravljanja državnega premoženja*

Reformirano upravljanje z državnim premoženjem na Švedskem je bilo uspešno, vsako od podjetij, tako komercialnih kot SFV so se lahko osredotočili na zaupane jim naloge in jih uspešno opravljajo ne le v svojih, temveč tudi v očeh najemnikov njihovih nepremičnin. Glavni problemi po reformi pa zadevajo predvsem najemna razmerja v primeru zgradb

---

<sup>125</sup> Podatki so s konca leta 2004.



posebnega pomena, saj je moč sklepanja kompromisov na tem področju v škodo najemnikov majhna, vendar so v pripravi že dokumenti, ki naj bi rešili te težave. Zaradi možnosti državnih organov prostovoljno izbirati na trgu svojega najemodajalca bo odločanje državnih organov določalo obseg nepremičnin v rokah javnih podjetij. Na področju izobraževanja npr. so številne univerze nezadovoljne s svojim najemodajalcem Akademiska Hus AB in pri nakupu poslopij iščejo druge ponudnike. Sprememba v obsegu je lahko večja tudi zaradi tega, ker naj bi se v novem sistemu praviloma izogibalo sklepanju dolgoročnih pogodb, zaradi česar se lahko organi lažje odzivajo na spremembe na trgu.

#### **4.2.8. Upravljanje s premoženjem na lokalni in regionalni ravni**

Regionalne in lokalne oblasti lahko prosto upravljajo s svojim premoženjem, švedski zakon o lokalni samoupravi jim dovoljuje tudi prosto izbiro organizacijske strukture. V eni od študij lokalnih oblasti (leta 2000)<sup>126</sup> je bilo ugotovljeno, da:

- ima skoraj 90 % lokalnih oblasti velikosti nad povprečjem uveljavljen nekakšen sistem notranjih najemnih razmerij, večina jih je tak sistem vpeljala v devetdesetih letih (nekatera sicer zgolj z namenom pridobivanja podatkov o vrednosti nepremičnin in z namenom dejanskega plačevanja najemnin),
- ima okoli 20 % od zgoraj navedenih oblasti posebno podjetje, zadolženo za upravljanje z nepremičninami,
- ima okoli 50 % večjih lokalnih enot svojo nepremičninsko enoto organizirano kot profitni center.

Švedsko združenje lokalnih oblasti (Svenska Kommunförbundet) je bilo ves čas zelo aktivno v pomoči lokalnim oblastem pri razvoju upravljanja z nepremičninami, npr. z izdajanjem vrste poročil o različnih vidikih upravljanja s premoženjem. Enake lastnosti kot za lokalne oblasti veljajo tudi za drugo raven javnega sektorja, tj. za okrožja – večina ima posebna nepremičninska podjetja, ki upravljajo predvsem premoženje bolnic in drugih zdravstvenih poslopij.

Čeprav so torej glavni cilji na področju upravljanja s premoženjem na vseh treh ravneh enaki:

- večina nepremičnin posebnega pomena je ostala v državnih in lokalnih rokah (v zadnjem času se sicer pojavlja vse več najemov tovrstnih nepremičnin),
- z državnim, v večini tudi z regionalnim in lokalnim premoženjem (v večjih lokalnih enotah) običajno upravlja posebna nepremičninska enota, ki deluje kot profitni center

---

<sup>126</sup> Bejrums, Lind, Lundstrom, Enstrom in Trotzig: Fastighetsforetagens organisations och informationssystem infor 2000-talet – en enkätundersökning. Division of Building & Real Estate Economics, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2000. Povzetki študije so objavljeni v prispevku Lindqvista in Linda: Market-like or hierarchical structures in public sector real estate management: The case of Sweden, str. 10-19. Glej tudi prispevek Bröchnerja: Sweden: Notes on Municipal FM Contractors in Sweden, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research – Special series, VOL 1, 2003.

- na državni ravni, v okrožjih in v večini lokalnih enot nad določeno velikostjo je bil vpeljan sistem internih najemnin,
- vsakodnevno upravljanje sredstev je bilo dano na trg v večjem obsegu kot prej,

gre vendarle opaziti nekatere bistvene razlike:

- posamezni organi v lokalnih enotah imajo v primerjavi z državnimi organi praviloma manj svobode pri izbiri najemodajalca; večini lokalnih in regionalnih oblasti je namreč uveljavljeno pravilo, da mora organ v primeru, ko je na voljo nepremičnina v lasti lokalne oz. regionalne oblasti, le-to najeti od nje in ne od zasebnika, v nekaterih enotah je določeno, da morajo nepremičninska podjetja v primeru, ko dobi organ ponudbo od zasebnika, ponuditi premoženje po enaki ceni, sicer ga lahko organ najame od zasebnika;
- javna nepremičninska podjetja na državni ravni za razliko od večine lokalnih nepremičninskih enot tudi niso zadolžena za pomoč organom pri znižanju stroškov in vzpostavitvi učinkovitejše uporabe premoženja.

### 4.3. Republika Italija

#### 4.3.1. Ureditev upravljanja s državnim premoženjem

Leta 1999 je bila v Italiji z 61. členom zakona št. 300 (legge 30 giugno 1999, n° 300) kot organizacijska enota Ministrstva za ekonomijo in finance ustanovljena Agenzia del Demanio s sedežem v Rimu, leta 2003 pa je bila preoblikovana v javni gospodarski zavod. Njena naloga je upravljanje državnega premoženja.<sup>127</sup> Leta 2002 pa sta bili v Italiji z zakonom št. 63 (decreto-legge 15 aprile 2002, n° 63), ki je bil spremenjen 15.07.2002 z zakonom št. 112 (legge 15 giugno 2002, n° 112) ustanovljeni dve delniški družbi v 100 % državni lasti:

- v 7. členu je zakon ustanovil Patrimonio dello Stato S.p.a., delniško družbo v neposredni lasti države, katere naloga je povečanje vrednosti državnega premoženja, njegovo upravljanje in v nekaterih primerih tudi prodaja,
- v 8. členu pa Infrastrutture S.p.a., ki je v lasti Cassa Depositi e Prestiti (hranilnica in posojilnica, ki je Infrastrutture S.p.a. ustanovila v času, ko je bila še državna agencija, leta 2003 pa jo je država preoblikovala v delniško družbo) in katere naloga je, da dodatno pridobiva ugoden kapital bank in drugih finančnih institucij (ali ga v delu prispeva sama) za vlaganje v infrastrukturna in druga pomembnejša javna dela.

Preden sta podjetji začeli učinkovito delati, je preteklo kar nekaj časa (več kot leto dni), saj je bilo treba po njuni ustanovitvi natančneje definirati njune pristojnosti in razmerja z drugimi organi iz istega področja delovanja, imenovati upravi, delničarji so morali določiti strateške smernice za njuno delovanje ipd.

Leta 2003 je bilo z zakonom v delniško družbo preoblikovano tudi državno telo ANAS, ki je zadolženo za upravljanje z javnimi cestami, ki so odslej v njegovi in ne v državni lasti. Vse te

---

<sup>127</sup> Statut agencije je objavljen na spletni strani [http://www.agenziademanio.com/Docs/2003\\_12\\_22-Statuto.pdf](http://www.agenziademanio.com/Docs/2003_12_22-Statuto.pdf).

spremembe so posledica odločitve, da je treba poslovati učinkovito in zato po podjetniških načelih in v prosti konkurenci.

#### 4.3.2. *Patrimonio dello Stato S.p.a.*

Na podlagi zakona je bil sprejet statut Patrimonio dello Stato S.p.a., ki ureja vsa za delovanje družbe pomembna vprašanja tako, da ponavlja bistvene določbe zakona in jih natančneje razdela ter dodaja druge bistvene podatke o delovanju družbe.<sup>128</sup> Tako statut v 3. členu določa, da je družba ustanovljena do 31.12.2050, njen obstoj pa se lahko podaljša.

Cilj podjetja Patrimonio dello Stato S.p.a. je upravljanje in povečanje vrednosti državnega nepremičnega in premičnega premoženja ob upoštevanju potreb in namena javnih dobrin, česar po mnenju zakonodajalca v drugačni obliki podjetja ne bi mogli doseči. Prva točka 7. člena zakona tako določa, da se za vrednotenje, upravljanje in prodajo državnega premoženja (ob upoštevanju sposobnosti in namena premoženja) ustanovi delniška družba z imenom Patrimonio dello Stato S.p.a. Ta družba je začela delovati januarja 2003. V področje njenega dela spada večina državnega premoženja, med glavne naloge družbe pa, kot določa 4. člen statuta družbe, sodi predvsem naslednje:

- urejanje in analiza državnega premoženja ter z njim povezanih projektov,
- zasnova, promocija in realizacija iniciativ v zvezi z državnim premoženjem,
- oskrbovanje, nadzorovanje in zaščita zaupanega ji premoženja,
- individualizacija postopkov odsvajanja premoženja, tudi preko družbenih fondov za nepremičninska vlaganja; tako je npr. italijanski minister za ekonomijo in finance oktobra 2004 z dekretom ustanovil nepremičninski fond Patrimonio Uno, ki znaša 1 mrd evrov,
- pridobitev in cesija pravic na stvareh tretjih, ki so potrebne za doseg ciljev družbe
- upravljanje in odsvojitvev oz. pridobitev premoženja drugih javnih subjektov.

Patrimonio dello Stato S.p.a. je, kot določa 2. točka 7. člena zakona, delniška družba s kapitalom v višini 1 mio evrov, ki je sestavljen iz 1 mio delnic z nominalno vrednostjo 1 evro. Delnice pripadajo Ministrstvu za ekonomijo in finance, ki jih lahko v delu ali v celoti brezplačno prenese na katero od družb v lasti ministrstva. 4. točka 7. člena zakona skladno z zgoraj navedeno vlogo ministrstva določa, da Patrimonio dello Stato S.p.a. deluje po strateških navodilih ministrstva, ki so v okviru, določenem s strani CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica), organa Ministrstva za finance in ekonomijo.<sup>129</sup>

Statut v členih 7 do 10 ureja vprašanja, ki zadevajo skupščino, v členih 11 do 19 pa organe. Družbo vodi upravni svet (Consiglio di Amministrazione), ki je sestavljen iz najmanj treh in

<sup>128</sup> Statut je objavljen na spletni strani <http://www.patrimoniodellostato.it/docs/statuto.htm>.

<sup>129</sup> Navodila CIPE z dne 19.12.2002 so objavljena na spletni strani <http://www.patrimoniodellostato.it/docs/delcipe.htm>, strateška navodila Ministrstva za ekonomijo in finance z dne 09.06.2003 pa na spletni strani <http://www.patrimoniodellostato.it/docs/indirizzi.htm>.

največ sedmih članov, katerih mandat traja največ tri leta in je obnovljiv. Od oktobra 2002 mu predseduje Luigi Fausti, trenutno ima tri člane, poleg predsednika še podpredsednika, ki je hkrati tudi delegirani upravitelj (Amministratore Delegato), ter tretjega člana. Družba ima tudi svoj sekretariat in sindikalni kolegij (Collegio Sindacale), ki je sestavljen iz predsednika, dveh aktivnih članov in dveh namestnikov. Preostale določbe zakona in statuta se nanašajo na finančna poročila podjetja in na možnost prenosa premoženja na Patrimonio dello Stato S.p.a. Tako je v 10. točki 7. člena zakona določeno, da se lahko na Patrimonio dello Stato S.p.a. v celoti ali v delu prenesejo pravice na nepremičninah, ki sestavljajo državno dediščino, ter vse druge stvari oz. pravice države. Prenos ne vpliva na pravni položaj prenesenih stvari oz. pravic. Prenos in vpis pravic se izvrši na podlagi dekreta ministra za ekonomijo in finance, prenos premoženja, ki ima posebno umetniško in zgodovinsko vrednost, pa se lahko opravi le v soglasju z ministrom za kulturo.

Kljub zahtevi po soglasju ministra za kulturo je strokovna javnost v Italiji ostro kritizirala tovrstno ureditev, saj naj bi lahko tako najlepši biseri Italije, kot npr. Kolosej in Fontana di Trevi, s prodajo prešli v zasebne roke. Na svoji spletni strani je Patrimonio dello Stato S.p.a. objavil tabelo nepremičnin, ki jih ponuja v prodajo zainteresiranim kupcem,<sup>130</sup> sicer pa prodaja premoženja poteka na dražbah.

Leta 2003 je Patrimonio dello Stato S.p.a. vodil program za povečanje vrednosti neuporabljenih državnih nestanovanjskih zgradb (predvsem zaporov), julija 2003 je bila na pobudo Ministrstva za pravosodje in družbe Patrimonio dello Stato S.p.a. v tem okviru ustanovljena delniška družba Dike Aedifica S.p.a., ki je v 100% lasti družbe Patrimonio dello Stato S.p.a., njena naloga pa je realizacija izgradnje sodnih stavb in zaporov – gre za projekt “Progetto Carceri”. V sklopu delovanja Patrimonio dello Stato S.p.a. ustanavlja podjetja tudi skupaj z zasebnimi investitorji – nepremičninskimi podjetji ali velikimi gradbenimi podjetji. Patrimonio dello Stato S.p.a. sodeluje tudi pri pilotnih projektih za upravljanje s premoženjem lokalnih enot. Poleg tega je, kot je že bilo omenjeno, Ministrstvo za ekonomijo in finance oktobra 2004 ustanovilo nepremičninski fond podjetja Patrimonio dello Stato S.p.a. – Patrimonio 1 (Patrimonio Uno) v vrednosti 1 mrd evrov, ki se financira iz javnih in zasebnih prispevkov, njegov namen pa je prodaja v njem zbranih državnih nepremičnin. Do konca leta 2007 namerava italijanska vlada prodati za 3 mrd evrov premoženja; najprej so začeli s 400 mio evrov vredno prodajo pisarn v Rimu in Milanu podjetju Fintecna S.p.a., ki ga nadzoruje italijansko Ministrstvo za ekonomijo in finance; do konca leta 2006 naj bi družbi Fintecna S.p.a. prodali še za 600 mio evrov nepremičnin, skladu Patrimonio 1 ali kakšnemu novemu podobnemu skladu pa za 1.5 mrd evrov nepremičnin. Od leta 2001 naj bi bilo zaradi proračunskega primanjkljaja tako prodanih okoli 22 mrd evrov vrednih sredstev države (vključno z Grandi Stazioni - omrežjem železniških postaj, katerega novi lastniki - med njimi tudi Benetton – plačujejo državi letno nadomestilo in so zadolženi za preureditev postaj v trgovske centre).

Podjetje Patrimonio dello Stato S.p.a. je 16.05.2003 sklenilo dogovor z Agenzia del Demanio (Protocollo d'intesa tra Agenzia del Demanio e Patrimonio dello Stato S.p.a.). Zaradi prekri-

---

<sup>130</sup> Glej <http://www.patrimoniodellostato.it/trattativa15-10-04/elencotrattativa.htm>.

vajočih se nalog sta organa v protokolu definirala svoji nadaljnji vlogi in način sodelovanja na področju upravljanja z državnimi sredstvi – agencija je poslej dejanski upravitelj premoženja, Patrimonio dello Stato S.p.a. pa ima vlogo njenega finančnega svetovalca, ki je zadolžen za iskanje boljših rešitev za zvišanje vrednosti državnega premoženja.<sup>131</sup>

#### 4.4. Republika Slovenija

V Sloveniji je razpolaganje in gospodarjenje s premoženjem v javni lasti prvič na sistemski ravni uredil Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO),<sup>132</sup> ki je začel veljati leta 2007. Ob tem splošnem predpisu so posamezne vrste stvarnega premoženja države, ki zaradi svoje narave zahtevajo poseben režim, urejene s specialnimi predpisi, na primer: Zakon o javnih cestah, Zakon o varstvu okolja, Zakon o urejanju prostora, Zakon o gradnji objektov, Zakon o železniškem prometu, Energetski zakon, Zakon o kmetijskih zemljiščih, itd. Pred tem je bilo področje postopkov pridobivanja, upravljanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem v lasti Republike Slovenije in občin tudi na splošni ravni urejeno v več zakonih in podzakonskih aktih. Ureditev je bila nesistematična in pomanjkljiva, kar je v praksi povzročalo nejasnosti in težave. Poglavitni cilji ZSPDPO so zato:

- sistematično in enovito urediti področje ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti;
- jasno razmejiti uporabo zakona kot generalnega predpisa ter uporabo predpisov s specialnih področij;
- vzpostaviti ažurno skupno evidenco nepremičnega premoženja države;
- zagotoviti možnost hitrejšega prilagajanja razmeram na trgu;
- zagotoviti preglednost in učinkovitost pri ravnanju s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter
- jasno določiti krog subjektov, za katere zakon velja.

Zakon ureja tri temeljna vsebinska področja. Prvo vsebinsko področje tvorijo načela in postopki pridobivanja, razpolaganja in upravljanja premoženja v lasti države oziroma samoupravne lokalne skupnosti. To vsebinsko področje se torej nanaša tako na tisto stvarno premoženje, ki je v lasti države oziroma samoupravne lokalne skupnosti, kot tudi tisto premoženje, ki ga država oziroma samoupravna lokalna skupnost šele pridobiva od tretjih kot kupec, najemnik ali imetnik stvarnih pravic. Drugo vsebinsko področje ureja področje evidence stvarnega premoženja v lasti države, tretje pa vodenje internega trga nepremičnin.

Vse zakonske rešite, ki veljajo za državno premoženje, uporabljajo tudi za premoženje samoupravnih lokalnih skupnosti (občine in eventualne bodoče pokrajine). Zaradi gospodarnosti in transparentnosti ravnanja s stvarnim premoženjem, uvaja zakon dolžnost obvezne uporabe določb zakona v delu, ki se nanaša na načela, postopke ravnanja s stvarnim premoženjem ter evidence, tudi za stvarno premoženje javnih gospodarskih zavodov, javnih

<sup>131</sup> Sporazum je objavljen na spletni strani <http://www.patrimoniodellostato.it/docs/demanio.htm>.

<sup>132</sup> Uradni list RS, št. 14/07, 55/09 Odl.US: U-I-294/07-16.

zavodov, javnih agencij ter javnih skladov. Javna podjetja pa so po določenih predloga zakona dolžna uporabljati poglavja, ki se nanašajo na načela in postopke.

Vsaka odločitev o ravnanju z nepremičnim premoženjem v lasti države temelji v prvi vrsti na zaključku, da ta prinaša Republiki Sloveniji največje možne ekonomske učinke. Zakon upravljalcem javnega stvarnega premoženja nalaga, da z njim ravnajo v skladu z načeli gospodarnosti, odplačnosti, enakega obravnavanja, preglednosti in javnosti. Upravljavci morajo poskrbeti, da se postopki prodaje vodijo skladno z veljavno zakonodajo, vse aktivnosti pa morajo biti takšne, da prinesejo najboljši rezultat za državo, kar pomeni največji možen ekonomski učinek. Upravljavci nepremičnega premoženja v lasti države in organi pristojni za reševanje prostorske problematike, so zato pri pripravi posamičnih programov ravnanja v vsebinskem smislu dolžni dati osrednji poudarek obrazložitvi ekonomske utemeljenosti predlaganega pravnega posla.

Upravljavci nepremičnega premoženja države so dolžni vse nepremičnine, ki so v njihovem upravljanju (razen izjem utemeljenih na zakonu) nemudoma z vsemi zahtevanimi podatki vpisati v »Centralno evidenco nepremičnin v lasti Republike Slovenije«, nato pa te podatke redno ažurirati.

Z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>133</sup> je so bili natančneje urejeni upravljavci stvarnega premoženja države, postopki sprejetja in vsebina aktov pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem države, ter postopki pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem države. Z uredbo se natančneje urejajo tudi postopki sprejetja in vsebina aktov pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem pokrajin in občin ter postopki pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti. Uredba določa tudi pristojnost sklepanja pravnih poslov ravnanja s stvarnim premoženjem in natančneje ureja vzpostavitev, vodenje in nadzor internega trga ter vzpostavitev in vodenje evidenc nepremičnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

Na tej podlagi je bila leta 2009 sprejeta tudi Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem,<sup>134</sup> katere namen je predvsem uresničevanje načela gospodarnosti. Strategija določa obvezne usmeritve, ki so jih dolžni spoštovati vsi upravljavci nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnajo z nepremičnim premoženjem na podlagi splošnih predpisov.

Kot pomanjkljivost trenutno veljavne zakonodaje na področju ravnanja z nepremičninami se po izkušnjah iz prakse kaže dejstvo, da je sistem upravljanja prepuščen v odločanje posameznih upravljavcev, kar onemogoča usklajeno ter gospodarno nepremičninsko politiko. Na to opozarja tudi Računsko sodišče Republike Slovenije v Revizijskem poročilu o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči številka: 1209-1/2007-33, z dne 15. 9. 2008. Iz tega razloga se je Ministrstvo za javno upravo odločilo vzpostaviti sistem, ki bi omogočal

<sup>133</sup> Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 Odl.US: U-I-294/07-16, 100/09, 49/10.

<sup>134</sup> Dokument MJU št. 478-19/2009/42, Ljubljana, 3.6. 2009.



usmerjanje k enotnemu ravnanju vseh organov že pri samem sklepanju pravnih poslov in sicer s spremembo predpisov v smeri centralizacije ravnanja z nepremičnim premoženjem v lasti Republike Slovenije. Kot pomanjkljivost pri izvrševanju zakona se kaže tudi, da je bilo po podatkih MJU v centralno evidenco nepremičnega premoženja kljub zakonski dolžnosti upravljavcev vnesenih zgolj 12 odstotkov nepremičnin, katerih upravljavci so posamezni državni organi.

Vlada Republike Slovenije je skladno s sprejeto Strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem s sklepom št. 47800-6/2010/21 z dne 25. 03. 2010, potrdila centralizacije nepremičnega premoženja države v samostojni osebi javnega prava, tj. javnem skladu za nepremičnine Republike Slovenije, na katerega bi se preneslo celotno ravnanje z nepremičnim premoženjem države. V postopek sprejema pa je uvrščen tudi že predlog Zakona o Javnem nepremičninskem skladu Republike Slovenije. Na sklad bo preneseno vse nepremično premoženje v lasti Republike Slovenije, razen v zakonu določenih izjem. Na ta način se torej ustvarja primerljiv način centraliziranega upravljanja z nepremičninami preko specializirane pravne osebe kot v prikazanih tujih pravnih redih.

#### 4.5. Poravnavanje v sporih glede javnega premoženja

Kot pomanjkljivost obstoječega sistema ocenjujemo odsotnost jasnih pravil, ki bi urejala oziroma sploh omogočala razpolaganje z nepremičnim stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti tudi v obliki sodne ali zunajsodne poravnave. Sodna pot je velikokrat neprimeren način varovanja pravic, zlasti ko gre za zadeve, ki imajo svoj smisel, če se spornost med strankami čimprej odpravi. Velikokrat je vrednost spornega predmeta majhna, tako da je neekonomično svoje pravice braniti v dragih formalnih postopkih, kjer stroški tudi presežejo višino glavnega zahtevka. Poleg navedenega pa je sodna pot dolgotrajna in zahteva od strank psihično strpnost.<sup>135</sup>

Vprašanja dopustnosti so se v praksi odprla pri sklepanju poravnave med državo in denacionalizacijskimi upravičenci v zvezi z vračilom nepremičnega premoženja v javni lasti. Sklepanje poravnave, ki bi obsegale tudi razpolaganje s stvarnim premoženjem v javni lasti, pa je mogoče predvideti tudi v drugih primerih, med drugim npr. pri razreševanju spornih lastniških razmerij na nerazdeljenih kompleksih zemljišč, ki so bila prej v družbeni lastnini (kot je bilo prikazano zgoraj pod naslovoma 2 in 3). V skladu s pravili ZSPDPO je tovrstna poravnava (s sklenitvijo neposredne pogodbe) jasno mogoča samo, če predvideva zamenjavo nepremičnin primerljive vrednosti (22. člen), ne pa tudi v drugih primerih, ko država oziroma drug javni subjekt v zameno za odsvojeno nepremičnino ne bi dobila druge nepremičnine, temveč bi šlo za drugačno obliko odmene (npr. odstop od tožbenih zahtevkov v drugih odprtih pravnih zadevah; zamenjava za premično premoženje, ki je pomembna kulturna dediščina), ki pa bi bila z vidika javnih financ še vedno ugodnejša, kot bi jo bilo mogoče doseči v sodnih postopkih.

---

<sup>135</sup> M. Bukovec, *Vloga državnega pravobranilstva pri preprečevanju in mirnem reševanju sporov*, Podjetje in delo, št. 2/2003, str. od 383-392.

ZSPDPO predvideva, da mora biti vsako razpolaganje vnaprej načrtovano in vključeno v Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem države, ki ga sprejme Vlada oziroma Državni zbor. Ta zahteva ne onemogoča sklenitve poravnave, preprečuje pa, da bi do sklenitve lahko prišlo hitro. Premoženje, ki je predmet razpolaganja, mora biti pred izvedbo postopka ocenjeno. Metode razpolaganja z nepremičnim premoženjem, ki jih dopušča zakon, pa so: javna dražba, javno zbiranje ponudb in neposredna pogodba. Postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem se praviloma izvede z javno dražbo, razen če se z javnim zbiranjem ponudb pričakuje ugodnejši učinek razpolaganja, pri čemer je prvi cilj prodaje čim višja kupnina. Jasno je, da od navedenih metod razpolaganja pri poravnavi pride v poštev samo sklenitev neposredne pogodbe, saj je lahko nasprotna stranka državi v konkretni poravnavi samo konkretna oseba in ne širši krog ponudnikov.

ZSPDPO v 22. členu določa, da se nepremično premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti lahko proda ali zamenja na podlagi neposredne pogodbe samo, če:

- se prodajajo solastniški deleži na nepremičninah, ki so manjši od 50% ali
- se prodajajo solastniški deleži na zasedenih stanovanjih ali
- gre za menjavo nepremičnin, pod pogojem, da se vrednost državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti z zamenjavo ne zmanjša ter da razlika med zamenjanima nepremičninama ni večja od 20% vendar največ 80.000,00 EUR ali
- se sklepa neposredna pogodba v roku treh mesecev od dneva, ko se je izkazalo, da sta bili tudi po ponovnem poskusu neuspešni metodi razpolaganja z javno dražbo in z javnim zbiranjem ponudb pod določenimi pogoji ali
- je posamezna ocenjena vrednost nepremičnine nižja od 20.000,00 EUR ali
- je pridobitelj pravna oseba javnega prava, razen javnega podjetja ali
- gre za doseg javne koristi skladno s pogoji iz soglasij dobaviteljev komunalnih, energetskih in elektronskih komunikacijskih storitev.

Na tej podlagi bi bila poravnava o javnem nepremičnem premoženju mogoča samo, če je njegova vrednost nižja od 20.000,00 EUR ali če je pridobitelj pravna oseba javnega prava, razen javnega podjetja, ne pa tudi kadar je nasprotna stranka zasebnik in gre za nepremičnine večje vrednosti.

Kolikor gre za državno premoženje, ni povsem jasno niti, kateri organ je pristojen za sklenitev poravnave, ki bi obsegala razpolaganje s takim premoženjem. Na podlagi prvega odstavka 7. člena Zakona o vladi Republike Slovenije (ZVRS)<sup>136</sup> državo načeloma (če ni v posebnem zakonu določeno drugače) zastopa Vlada RS. Na podlagi drugega odstavka istega člena vlada tudi upravlja z nepremičninami in z drugim premoženjem Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni drugače določeno.

---

<sup>136</sup> Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99-ZSOVA, 119/00, 30/01, 52/02-ZDU-1, 123/04, 24/05-UPB1, 109/08, 55/09 Odl.US: U-I-294/07-16.



Na podlagi 1. in 7. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra)<sup>137</sup> je državnemu pravobranilstvu zaupana pravica in dolžnost, da zastopa državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe, pred sodišči in upravnimi organi, ne glede na vsebino spora. Pravobranilstvo je torej pristojno za sklenitev sodne poravnave v imenu države, kadar je že sprožen ustrezen postopek pred sodiščem oziroma upravnim organom (pri čemer zakon ne določa meril, ki naj jih pravobranilstvo upošteva pri odločanju o smotrnosti poravnave). Čedalje bolj pa prihaja v ospredje preventivno delovanje državnega pravobranilstva in njegova pravnosvetovalna vloga. Zakon zato v 14. členu predvideva tako imenovani predhodni postopek, ki daje državnemu pravobranilstvu možnost reševanja sporov zunaj sodnih in drugih formalnih postopkov. Tako mora tisti, ki namerava začeti pravični ali drug postopek proti subjektu, ki ga zastopa državno pravobranilstvo, predhodno predlagati državnemu pravobranilstvu, da se sporno razmerje reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka. Državno pravobranilstvo mora na predlagateljev predlog ustrezno ukrepati in odgovoriti čim prej, najkasneje v 30 dneh. Predhodni postopek kot oblika preventivnega delovanja državnega pravobranilstva za prizadete tako ni obvezen, ampak prostovoljen.<sup>138</sup> V takem položaju je torej pravobranilstvo pristojno za sklenitev zunajsodne poravnave, vendar poravnava ne more obsegati razpolaganja z javnim premoženjem oziroma mora o tem odločati Vlada RS, ki pa je glede metod razpolaganja vezana na razmeroma omejujoča pravila ZSPDPO.

Resda je večina poravnav, ki jih sklepa državno pravobranilstvo, po vsebini takih, da predvidevajo le izplačilo odškodnine, tako da se nakazana vprašanja ne pojavljajo pogosto. Vseeno pa ocenjujemo, da bi bilo tudi zaradi velike vrednosti in pomena javnega nepremičnega premoženja primerno v zakonu posebej urediti tudi možnost sklepanja poravnave o tem premoženju in določiti ustrezne mehanizme varstva javnega interesa pri tovrstnem razpolaganju. Ocenjujemo, da nobena od obeh skrajnosti z vidika javnega interesa ni optimalna. Če je sklenitev tovrstne poravnave vedno vnaprej izključena, to pomeni, da se bodo država oziroma drugi javni subjekti po nepotrebnem spuščali v sodne ali druge postopke glede spornih razmerij, ki bi jih bilo sicer mogoče ceneje in hitreje urediti s sporazumom. Po drugi strani pa razpolaganje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti v obliki poravnave tudi ne sme biti pravno povsem nevezano, saj bi se sicer na ta način odprla vrata za zlorabe oziroma vsaj za negospodarno razpolaganje z javnim premoženjem, kakršno skuša ZSPDPO preprečiti.

Zaradi tega menimo, da bi bilo smotno v ZSPDPO določiti poravnavo o spornem razmerju kot enega od primerov, ko je dopustno razpolaganje s stvarnim premoženjem brez javne dražbe oziroma zbiranja ponudb – torej z neposredno pogodbo, pri čemer pa bi moral biti pogoj za sklenitev take pogodbe, da se najprej oceni vrednost odsvojenega premoženja in da se strokovno oceni tudi vrednost zahtevka, ki ga uveljavlja nasprotna stranka, in možnost njenega uspeha v eventualni pravdi ali drugem postopku. Pri razpolaganju z državnim premoženjem bi predhodni postopek za sklenitev poravnave lahko izpeljalo in oceno utemelje-

<sup>137</sup> Uradni list RS, št. 20/97, 56/02-ZJU, 17/06, 41/06-UPB1, 1/07 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/07, 94/07-UPB2, 1/09, 77/09.

<sup>138</sup> Bukovec, *Vloga...*, str. 383-392.

nosti nasprotnega zahtevka opravilo državno pravobranilstvo, akt razpolaganja s stvarnim premoženjem pa bi lahko ostal prepuščen organu, ki je za razpolaganje pristojen v skladu s pravili ZSPDPO, saj gre pri sklenitvi zunajsodne poravnave navsezadnje tudi za upravljavsko in včasih politično odločitev, za sprejemanje kakršnih pravobranilstvo ni primeren organ. Smiselna bi bila tudi določitev analognih vsebinskih meril, ki bi jih pristojni organ moral upoštevati pri razpolaganju s premoženjem v obliki procesne poravnave.

## 5. ZAKONITA PREDKUPNA PRAVICA

### 5.1. Uvod

Varovanju javnega interesa v zvezi z nepremičninami je lahko namenjen tudi institut predkupne pravice, ki se lahko ustanovi s pogodbo, največkrat pa je predkupna pravica v javno korist ustanovljena že z zakonom ali s posamičnim oblastnim aktom. Predkupna pravica je mirujoča latentna pravica, ki se aktivira, ko se lastnik sam odloči razpolagati s stvarjo. Za aktiviranje predkupne pravice ne pride v poštev vsako razpolaganje, ampak le tisto kjer se lastnik odloči prodati svojo stvar. Institut predkupne pravice temelji na izhodišču, da je primerni interes prodajalca pri prodaji prejem kupnine, ki je izražena v denarju. Zato je zanj pomembno, da je kupnina plačana, ne pa kdo kupnina plača. Predkupni upravičenec lahko stopi na mesto kateregakoli kupca, saj bo obveznost iz prodajne pogodbe izpolnjena enako. Pomembno je le plačilo kupnine in zaradi doseganja tega cilja pravna ureditev določa, da mora predkupni upravičenec hkrati z izjavo, da sprejema predkupno ponudbo plačati kupnino oziroma zagotoviti primerno zavarovanje. Pri drugih zavezovalnih poslih za prenos lastninske pravice predkupna pravica ne preide v aktivno stanje. Pri menjalni pogodbi si stranki obljubljata specifične izpolnitve, ki jih ni mogoče nadomestiti, zato predkupni upravičenec te stranke ne more zamenjati, ne da bi posegel v upravičen interes lastnika, ki pričakuje prav to natančno določeno specifično izpolnitev. Stališče je bilo večkrat potrjeno tudi v sodni praksi.<sup>139</sup> Seveda pa menjalna pogodba ne sme prikrivati resničnega namena pogodbenih strank, da naj se stvar zamenja za denar. V tem primeru velja splošno pravilo simuliranih pravnih poslov, da velja prikrit pravni posel, in je vidni pravni posel neveljaven. Ob tej posledici pa lahko tudi menjalna pogodba pomeni kršitev predkupne pravice.<sup>140</sup> Enako se predkupna pravica ne aktivira pri drugih pravnih podlagah prenosa lastninske pravice, kjer ravnanja pridobitelja iz zavezovalnega pravnega posla ni mogoče nadomestiti. Samoumevno velja enako tudi za neodplačne pravne posle. Varovan je interes darovalca, da daruje točno določeno stvar in ne morebiti vrednost.

### 5.2. Namen zakonite predkupne pravice na nepremičninah

Vsaka ustanovitev zakonite predkupne pravice s posebno zakonsko določbo mora temeljiti na določenem interesu. Ker gre za omejevanje lastninske pravice, je treba upoštevati določbo 67. člena Ustave RS. Zato moramo v vsakem konkretnem primeru poiskati interes gospo-

<sup>139</sup> »Prednostno pravico nakupa po 24. členu ZKZ je mogoče uveljavljati samo v primeru, ko se kmetijsko zemljišče prodaja. Za menjavo po 69. členu ZKZ prednostna pravica nakupa ne pride v poštev.« VS RS sodba II Ips 580/94.

»Predkupno upravičenje lahko upravičenec uveljavlja le, če lastnik odsvoji stvar s prodajno pogodbo. Posledica temeljnih značilnosti menjalne pogodbe je, da pri njej predkupna pravica ne more obstajati. S predkupno pravico se namreč lastnik stvari zavezuje, da bo stvar prodal po enaki ceni predkupnemu upravičencu (527. člen ZOR), pri menjalni pogodbi pa cena ni določena in je zato predkupnemu upravičencu nemogoče prodati nepremičnino po isti ceni. Enako je tudi pri sklenitvi mešane menjalno-prodajne pogodbe, saj je pri njej cena le deloma določena v denarju.« VS RS sodba III Ips 69/2003

<sup>140</sup> »Pravila o predkupni pravici so uporabna pri menjalni pogodbi le takrat, ko ta pogodba pomeni ali je vsaj zelo blizu simulirani pogodbi, ki prikriva prodajo.« VSL sodba I Cpg 126/99

darske, socialne ali ekološke funkcije. Ob tem pa je treba upoštevati tudi splošni ustavnopravni test sorazmernosti. Namen ustanovitve je najlažje ugotavljati preko predkupnega upravičenca, saj je temu podrejen končni cilj. Predkupni upravičenec naj postane lastnik stvari, ki je predmet predkupne pravice. V grobem lahko ugotovimo, da je zakonita predkupna pravica najpogosteje ustanovljena v korist osebe javnega prava, redkeje pa v korist drugega posameznika, bodisi lastnika druge nepremičnine ali imetnika pravice na obremenjeni nepremičnini.

Zakonita predkupna pravica v korist oseb javnega prava je večinoma določena v korist države ali občine. Nameni so lahko različni. Močan javni interes za določitev zakonite predkupne pravice obstaja na vseh nepremičninah, kjer so že izpolnjeni pogoji za uvedbo razlastitvenega postopka oziroma kjer gre za nepremičnine, na katerih je mogoče utemeljeno pričakovati, da se bodo ti pogoji izpolnili v skladu z določili prostorskih izvedbenih aktov. V tem pogledu je treba na zakonito predkupno pravico in možnost razlastitve obravnavati kot dopolnjujoča ukrepa prostorske politike. Razlastitveni postopek je skrajno sredstvo za pridobitev lastninske pravice nosilca javnega interesa in v sodobnih pravni državi se izvedbi razlastitvenega postopka poskušamo izogniti. Zato razlastitveni predpisi določajo kot procesno predpostavke dolžnost poskušati pridobiti lastninsko pravico s pravnim poslom. Predkupna pravica je učinkovit instrument, ki omogoča pridobivanje lastninske pravice vnaprej v tistih primerih, ko pride do prodaje nepremičnin na območju, na katerem bo mogoča kasnejša razlastitev. Na ta način se omogoča pridobitev lastninske pravice s pravnim poslom namesto razlastitve, kar je brez dvoma smiselno. Tudi zaradi tega, ker otežuje špekulativno pridobivanje nepremičnin s pričakovanjem, da bo nadomestilo v razlastitvenem postopku višje od stroškov pridobitve. V tem pogledu je veljavna zakonodaja slaba, saj država oziroma občina pogosto ni investitor objektov, ki se bodo gradili na teh nepremičninah. Ker je ta predkupna pravica določena s posebnim aktom, bi lahko z istim aktom določili tudi posebnega predkupnega upravičenca, ki mu je nepremičnina resnično namenjena. To bi olajševalo pravni položaj koncesionarjev in izvedb različnih oblik javno zasebnega partnerstva.

Če je zakonita predkupna pravica ustanovljena v korist posameznika, to še nujno ne pomeni odsotnosti javnega interesa. Čeprav danes ni nobenega dvoma, da so omejitve lastninske pravice dopustne tudi zaradi interesa drugih lastnikov, bomo v omejitvah zlahka zaznali tudi elemente javnega interesa oziroma uresničevanje ene od funkcij lastnine v pomenu iz 67. člena Ustave. Med zakonitimi predkupnimi pravicami v korist posameznika je omeniti predkupno pravico solastnika in etažnega lastnika ter predkupno pravico najemnika stanovanja. Pri predkupni pravici najemnika stanovanja je v ospredju zaznaven socialni interes, ki naj omogoči uporabniku stanovanja nadaljnjo rabo na podlagi lastninske pravice. Bolj zanimiva je predkupna pravica solastnikov oziroma etažnih lastnikov v manjših skupnostih etažne lastnine. Gre za primerljiva položaja in smiselno enaka vsebinska izhodišča, ki omogočajo enako obravnavo. Uresničevanje predkupne pravice je predvsem v interesu ohranjanja odnosov v skupnosti, kjer prihaja do prepletanja interesa posameznikov z javnim interesom. V konfliktu različnih zakonitih predkupnih pravic določenost v korist posameznika nujno ne pomeni šibkejše moči v primerjavi s tisto, ki je ustanovljena v korist osebe javnega prava. V tej smeri se je po mojem mnenju povsem pravilno in primerno opredelila tudi sod-

na praksa.<sup>141</sup> Obrazložitev odločbe utemeljeno opozarja tudi na ureditev prednostne pravice nakupa kmetijskih zemljišč, kjer ima solastnik prednost pred drugimi nosilci javnega interesa.

### 5.3. Smiselna uporaba pravil o pogodbeni predkupni pravici

Določba 513. člena OZ določa, da se za zakonito predkupno pravico smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za pogodbeno predkupno pravico. Določba je splošen okvir, ki velja za ureditev zakonite predkupne pravice. Zakonita in pogodbena predkupna pravica se vsebinsko razlikujeta po pravnem temelju nastanka. Zakonita predkupna pravica nastane neposredno na podlagi zakona ne glede na voljo lastnika nepremičnine, ki jo predkupna pravica omejuje. Pogodbena predkupna pravica pa izvira iz volje strank, ki o ustanovitvi predkupne pravice skleneta poseben dogovor. Zato je pogodbena predkupna pravica kot obligacijska pravica vezana na predkupnega upravičenca. Predkupni upravičenec iz naslova zakonite predkupne pravice pa je lahko določena oseba, ki jo določi zakon, ali pa oseba z določenimi lastnostmi. Zato je tudi pravna posledica, ki je izrecno določena z drugim odstavkom 513. člena OZ samoumevna. Zakonita predkupna pravica ni časovno omejena in nastane z uveljavitvijo zakonske določbe, ki jo določa, in preneha s prenehanjem veljavnosti te določbe. Nekateri sicer govorijo o tem, da zakonita predkupna pravica traja ves čas življenja predkupnega upravičenca, vendar je takšno stališče napačno.<sup>142</sup> Za zakonito predkupno pravico ni pomembno življenje upravičenca ampak veljavnost zakonskega predpisa.

Za zakonito predkupno pravico se smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za pogodbeno predkupno pravico, če ni predpisano drugače. Gre za splošno razmerje med posebnim in splošnim predpisom. Omeniti pa velja, da že iz samega OZ izhajajo nekatere posebnosti, ki veljajo za zakonito predkupno pravico. Tako je treba pri obravnavanju kršitev zakonite predkupne pravice izhajati iz tega, da je zakonita predkupna pravica vsakomur znana in se nihče ne more sklicevati, da za njen obstoj ni vedel oziroma mu tega ni bilo treba vedeti. Zato lahko z vidika kršitev pripišemo zakoniti predkupni pravici podobne učinke (*erga omnes*), kot jih imajo izključujoče pravice.<sup>143</sup> Med ostalimi določbami OZ, ki se smiselno uporabljajo tudi pri zakoniti predkupni pravici velja posebej omeniti določbo 508. člena, ki določa postopek s predkupno ponudbo, in predvsem pravilo iz drugega odstavka, da mora predkupni upravičenec skupaj z izjavo, da kupuje stvar (sprejema ponudbo) plačati kupnino ali jo položiti pri sodišču. Le na ta način se lahko varuje interes lastnika stvari, ki je omejen s predkupno pravico. Zanj je pomembno, da je kupnina plačana. Ker pri prodaji s predkupno pravico sam ne izbira kupca kot druge pogodbene stranke, je za zaščito njegovega interesa pomembno, da je kupnina plačana takoj oziroma da je dano primerno zavarovanje. Vendar

<sup>141</sup> »Solastninska pravica se nanaša na celotno nepremičninsko izvrševanje lastninskih upravičenj vsakega solastnika pa je omejena s solastninsko pravico drugega solastnika. Navedene pravice in omejitve dajejo (posamezniku) solastniku avtonomen ter hkrati soodvisen položaj do drugih solastnikov. Soodvisnost solastnika do objekta lastninske pravice in cilji, ki jih zasleduje zakonska določba tretjega odstavka 66. člena SPZ, da se s priznanjem predkupne pravice solastniku odpravljajo solastne skupnosti, ki so za pravni promet nezaželjena pravna oblika, dajejo prednost zakoniti predkupni pravici solastnika pred predkupno pravico občine po ZURP-1.« VSL sklep I Cp 1200/2008.

<sup>142</sup> S. Cigoj, *Komentar obligacijskih razmerij*, Uradni list, Ljubljana 1984, stran 1566.

<sup>143</sup> Cigoj, *Komentar...*, stran 1562.

to pravilo ne velja pri prodaji s prednostno pravico na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, saj ima ponudba iz 21. člena ZKZ drugačno pravno naravo in izvedba objave in njenega sprejema ustvarja zavezo skleniti prodajno pogodbo.

Zakonita predkupna pravica ima poseben učinek na podlagi 182. člena ZIZ tudi pri prodaji nepremičnine na javni dražbi. Kdor ima zakonito predkupno pravico na nepremičnini, ki je predmet prodaje v izvršbi, ima prednost pred najugodnejšim dražiteljem, če takoj po končani dražbi izjavi, da kupuje nepremičnino pod enakimi pogoji.<sup>144</sup> Če je bila nepremičnina prodana z neposredno pogodbo, povabi sodišče predkupnega upravičenca, naj izjavi na zapisnik pri sodišču, ali želi izkoristiti svojo pravico. Če predkupni upravičenec izkoristi svojo pravico, ima najboljši dražitelj ali kupec pri neposredni pogodbi pravico takoj po končani dražbi ali po prejemu obvestila, da je predkupni upravičenec izjavil, da želi izkoristiti svojo pravico, ponuditi višjo ceno. Čeprav se določba ZIZ tu konča, jo je treba po mojem mnenju razlagati tako, da lahko predkupni upravičenec ponovno sprejme ponudbo za višjo ceno, ki jo je naknadno ponudil najboljši dražitelj. To dejansko pomeni, da se po opravljeni javni dražbi izvede še ena dražba, na kateri lahko tekmujeta samo najboljši dražitelj in predkupni upravičenec.<sup>145</sup>

Posebna pravila, ki urejajo posamezne zakonite predkupne pravice, od splošnih pravil o pogodbeni predkupni pravici odstopajo predvsem pri določitvi roka, ki ga ima predkupni upravičenec na voljo za sprejem ponudbe. Ta rok je pogosto podaljššan iz tridesetih na šestdeset dni. Nadalje posebna pravila določajo posebno obliko predkupne ponudbe (pisnost) in nekatere druge postopke, ki jih mora opraviti prodajalec.

#### 5.4. Nekateri problemi sklepanja pravnih poslov s predkupnim upravičencem

Pri prodaji nepremičnin s predkupno pravico je treba upoštevati tudi posebna pravila o omejitvah pravnega prometa, predvsem vse vrste zahtev za odobritev pravnega posla, ki se praviloma nanašajo na lastnosti pridobitelja lastninske pravice (na primer odločba o vzajemnosti pri tujem državljanu ali soglasje na podlagi izjave o upoštevanju varovalnega režima naravnega spomenika). Te postopke je treba opraviti v skladu s splošnimi pravili in imetništvo predkupne pravice upravičenca nič bolj ne upravičuje za pridobitev lastninske pravice. Problem je po naravi stvari pomemben, ko je imetnik predkupne pravice posameznik.<sup>146</sup> Eden od problemov sklepanja pravnih poslov glede nepremičnin, ki so predmet predkupne pravice, je vprašanje pravnih posledic njenega neuveljavljanja. Gre za primere, ko predkup-

<sup>144</sup> » Določba čl. 182/I ZIZ jasno določa, da mora predkupni upravičenec uveljavljati predkupno pravico takoj po končani javni dražbi, torej na naroku, na katerem se je javna dražba opravila.« Višje sodišče v Celju sklep I Ip 783/2007

<sup>145</sup> Tako tudi sodna praksa. »Potem, ko je predkupni upravičenec svoje upravičenje izkoristil z izenačenjem cene, ki jo je ponudil najugodnejši posrednik, lahko slednji, in noben drug udeleženec dražbe, ponudi še višjo ceno.« Sodba VS RS III Ips 85/96

<sup>146</sup> V tej smeri tudi sodna praksa: »Sodišče izda sklep o domiku nepremičnine, ko je odločba UE o odobritvi pravnega posla dokončna.« Višje sodišče v Celju sklep I Ip 1/2008

ni upravičenec ne sprejme ponudbe, ki jo je prejel od lastnika, kar načeloma pomeni, da lahko lastnik nepremičnino proda tretji osebi. Bistvo predkupne pravice je v tem, da ima upravičenec pravico stvar kupiti pod enakimi pogoji pred drugim kupcem. Če upoštevamo takšno izhodišče, moramo sprejeti sklep, da mora lastnik ponoviti ponudbo predkupnemu upravičencu, ko se pogoji nakupa zaradi poteka časa spremenijo. Splošnega roka, ki bi določal obveznost ponavljanja ponudbe, ni mogoče določiti. V stabilnih finančnih razmerah gre lahko za daljše časovno obdobje, v nestabilnih razmerah pa se okoliščine lahko hitreje spreminjajo. Lastnik mora ponudbo ponoviti in se ne more sklicevati, da je bila predkupna pravica kakorkoli konzumirana s prvo zavrnitvijo.

Lastnik s predkupno pravico obremenjene nepremičnine včasih iz takšnega ali drugačnega razloga ne želi nepremičnine prodati predkupnemu upravičencu. Vprašamo se lahko, ali je takšen interes v določenih položajih lahko legitimen in postane pravno upošteven. Izhodišče za razmišljanje je lahko odločitev sodišča, ki je bila sprejeta v primeru kršitve predkupne pravice. »Če dolžnik iz naslova predkupne pravice in tretji (kupec) kasneje sporno pogodbo sama razveljavita in vzpostavita prejšnje zemljiškoknjižno stanje, predkupni upravičenec več ne more uveljavljati zahtevkov iz 512. člena OZ. Njegova predkupna pravica je znova postala speča.«<sup>147</sup> Odločba je zanimiva. Šlo je za prodajo solastninskega deleža na nepremičnini in posel, ki ga je eden od solastnikov sklenil s tretjo osebo. Predkupni upravičenec je zaradi kršitve predkupne pravice vložil tožbo in zahteval, da se delež pod pogoji iz sklenjene prodajne pogodbe prenese nanj. Še pred zaključkom postopka sta stranki razvezali prodajno pogodbo in vzpostavili prejšnje zemljiškoknjižno stanje. Sodišče je v obrazložitvi zapisalo: »Predkupna pravica je omejitev temeljne (tj., lastninske) pravice ter je v tem pogledu v razmerju do nje v izrazito subsidiarnem položaju. V celoti je odvisna od volje tistega solastnika, ki je iz naslova predkupne pravice dolžnik, da s stvarjo razpolaga. V obravnavani zadevi je po tem, ko sta toženca razveljavila prodajno pogodbo in vzpostavila prejšnje zemljiškoknjižno stanje, položaj z vidika predkupne upravičenke (torej tožnice) enak kot je bil pred kršitvijo njene predkupne pravice. Njena predkupna pravica je navzlic vmesni kršitvi sedaj po vsebini povsem enaka, kot je bila prej. Tožnica ima znova spečo predkupno pravico in, kar je bistveno, tudi dolžnik iz naslova predkupne pravice je isti, kot je bil doslej (tj. prvotoženka). Če bi bilo torej tožnici navkljub navedenim ugotovitvam sedaj priznано, da lahko zahteva prodajo prvotoženčinega solastninskega deleža, bi bilo v razpolagalno pravico (ter s tem v lastninsko pravico) slednje poseženo preko meja, ki jih določa zakon. Ali drugače: šlo bi za pretirano razširjujočo razlago določb o predkupni pravici na rovaš lastninske pravice. Tak poseg bi bil z vidika 33. člena URS tudi protiustaven.« Navedeni argumenti so prepričljivi in jih kaže upoštevati tudi v podobnih primerih. Podobna vprašanja se pogosto postavljajo v povezavi s prodajo kmetijskih zemljišč in gozdov s prednostno pravico. Ponudba za prodajo je dana nedoločenemu krogu oseb in lastnik nima nadzora nad tem, s kom bo pogodba sklenjena. Zato se lahko zgodi, da bo mu bo upravna enota sporočila, da mora skleniti prodajno pogodbo z osebo, s katero tega ne želi. Sodna praksa povsem pravilno opozarja, da objava ponudbe na podlagi 20. člena ZKZ nima pravne narave ponudbe za sklenitev pravnega posla, zato prodajna pogodba ni sklenjena s prejemom izjave kateregakoli upravičenca,

<sup>147</sup> Višje sodišče v Ljubljani sodba II Cp 4079/2007.



da ponudbo sprejema.<sup>148</sup> Izvedeni postopek z objavo ponudbe in njenim(i) sprejemom(i) ustvarja obveznost lastnika in tistega, ki je sprejel ponudbo, in ga je upravna enota določila kot upravičeno osebo za sklenitev pogodbe. To obveznost sodna praksa primerja z obveznostjo iz predpogodbe in zavrača možnost, da bi si lastnik premislil in svojo ponudbo umaknil. »Sprejem ponudbe za nakup kmetijskega zemljišča prodajalca zavezuje k temu, da s predkupnim upravičencem oziroma osebo, ki je sprejela ponudbo, sklene prodajno pogodbo pod pogoji iz ponudbe, sprejemnik ponudbe pa s sprejemom ponudbe pridobi pravico zahtevati od lastnika sklenitev prodajne pogodbe. Če je sprejemnik ponudbe obenem tudi predkupni upravičenec, pomeni neskenitev prodajne pogodbe tudi kršitev predkupne pravice, če pa ni predkupni upravičenec, je njegov položaj primerljiv s položajem, kadar je sklenjena predpogodba: lastnik kmetijskega zemljišča je z izročitvijo ponudbe upravni enoti za prodajo zemljišča prevzel obveznost, da bo s sprejemnikom ponudbe sklenil pogodbo o prodaji tega zemljišča (torej je prevzel obveznost, kot jo opredeljuje 1. odstavek 33. člena OZ) - tudi neskenitev take (glavne) pogodbe je mogoče nato zahtevati s tožbo (4. odstavek 33. člena OZ). Tako 1. odstavek 512. člena kot tudi 5. odstavek 33. člena OZ določata 6 mesečni rok za uveljavitev zahtevka za sklenitev pogodbe; oba roka sta tudi prekluzivna.«<sup>149</sup> Navedeni odločbi lahko očitamo dvoje. Težko se je strinjati s stališčem, da nepripravljenost za sklenitev pogodbe s predkupnim upravičencem pomeni kršitev predkupne pravice. Kršitev predkupne pravice pomeni sklenitev prodajne pogodbe s tretjo osebo na način, ko predkupnemu upravičencu ni zagotovljena prednost. Zato ni nobene podlage za razlikovanje med pravnim položajem predkupnega upravičenca in tretjega, ki v postopku prodaje kmetijskega zemljišča želi kupiti nepremičnino. Pravni položaj obeh je enak, smiselna pa se zdi do neke mere tudi primerjava s predpogodbo. Kljub temu pa se mi zdi, da bi bilo treba lastniku nepremičnine priznati možnost, da zavrne sklenitev pogodbe, če te ne želi skleniti z osebo, ki jo določi upravna enota. Pri tem lahko upoštevamo gornjo argumentacijo o odnosu med predkupno pravico in lastninsko pravico. Objava ponudbe iz 20. člena ZKZ na oglasni deski upravne enote ima naravo ponudbe nedoločenemu krogu oseb in v skladu s tretjim odstavkom 22. člena OZ se moramo na podlagi okoliščin primera odločiti, ali gre za zavezujočo ponudbo ali ne. Proti pravni naravi zavezujoče ponudbe<sup>150</sup> govori predvsem zakonsko določena posledica, da pogodba ni sklenjena s prejemom izjave o sprejemu, ampak je postopek namenjen le določitvi »pravih, željenih« strank prodajne pogodbe. Če lastnik z izbrano osebo ne bi želel skleniti pogodbe, bi lahko to njegovo nasprotovanje enako utemeljili s primarnostjo lastninske nad predkupno pravico. Zato bi bilo zanimivo, kako bi sodišče odločilo o zahtevku na sklenitev prodajne pogodbe, če bi lastnik pogodbe ne hotel skleniti. Predvsem pa se mi zdi, da lastnika ni mogoče siliti v sklenitev pogodbe s tretjo osebo, ki nima položaja predkupnega upravičenca. V tem primeru ni mogoče zaznati nobenega posebnega interesa, zaradi katerega bi posegli v lastnikovo pravico razpolaganja z nepremičnino in obveznost skleniti prodajno pogodbo se mi zdi prekomeren poseg, ki je v nasprotju z opredelitvijo lastninske pravice v Ustavi RS.

<sup>148</sup> Višje sodišče v Ljubljani, sklep I Cp 7151/2006; Višje sodišče v Mariboru, sklep I Cp 1639/2007.

<sup>149</sup> Višje sodišče v Ljubljani, sklep I Cp 7151/2006.

<sup>150</sup> Za zavezujočo naravo se je izrekla sodna praksa, Višje sodišče v Mariboru, sklep I Cp 1639/2007.



## 5.5. Soobstoj več predkupnih pravic na isti stvari

Razširjenost zakonite predkupne pravice v veljavnem pravnem sistemu pogosto pripelje v položaj, da na isti nepremičnini obstaja več predkupnih pravic. Po naravi stvari ima zakonita predkupna pravica prednost pred pogodbeno, čeprav to ni povsem jasno določeno. Razmerje med več zakonitimi predkupnimi pravicami pa je v nekaterih primerih posebej določeno, včasih pa se moramo do rezultata prebiti z razlago. Pri tem si moramo predvsem pomagati z razlago po namenu in pravnosistemsko razlago.<sup>151</sup>

Prvo pravilo, ki velja, če je na nepremičnini več predkupnih pravic, je načelo kumulacije. Predkupne pravice se med seboj ne izključujejo na način, da ima pravico le tisti predkupni upravičenec z najmočnejšo pravico. Če prvi predkupni upravičenec svoje pravice ne izkoristi, potem so na vrsti naslednji. To pravilo ni izrecno zapisano, vendar na takšno rešitev kaže sistem, kot je postavljen v ureditvi prednostne pravice na kmetijskih zemljiščih. V teh pravilih je izoblikovan model, kako postopati, če je več predkupnih upravičencev. Najprej je treba določiti predkupnega upravičenca, ki ima najmočnejšo pravico. Prodaja tretji osebi pa je dopustna šele potem, ko nihče od upravičencev ne uveljavlja svoje pravice.

Ko iščemo najmočnejšo predkupno pravico, je odgovor najbolj jasen, če je ta določena s posebno določbo. Izrecna zakonska določba praviloma daje prednost zakoniti predkupni pravici, ki jo ureja. Tipičen primer takšne določbe je 84. člen ZON. Ta določba povsem jasno postavlja na prvo mesto predkupno pravico države na nepremičnini na zavarovanem območju varovanja narave. Če ta svoje pravice ne uporabi, pa sledi postopek v skladu z drugimi pravili, predvsem bo to postopek v skladu z določbami o prednostni pravici po ZKZ. Nekoliko nejasno je postavljeno razmerje glede predkupne pravice na varovanih gozdovih. Iz določbe 47. člena ZG pa vendar lahko sklepamo, da je namen te določbe drugačna določitev prednostnega vrstnega reda pri uveljavljanju prednostne pravice, ki se za gozdove uporablja na podlagi ZKZ. V odsotnosti posebne določbe, pa se je treba po mojem mnenju nasloniti na splošno pravilo o splošnem in posebnem pravilu. Posebna je tista zakonita predkupna pravica, ki se nanaša na ožji krog nepremičnin oziroma na specialnejšo lastnost. Splošnejša pa je tista, ki zajema več nepremičnin na podlagi splošnejše lastnosti. Tako je splošna lastnost določitev namenske vrste rabe ali pravnega režima, kot je na primer lastnost kmetijskega zemljišča ali gozda. Nadalje je splošna lastnost lega na območju določenim z občinskim odlokom po ZUreP-1. Specialna lastnost nepremičnine pa je poseben status, kot je na primer lastnost naravnega ali kulturnega spomenika, lastnost vodnega zemljišča in podobno. Vendar nas tudi ta metoda ne vodi vselej k pravemu odgovoru. Kot že rečeno, je sodna praksa izrekla, da ima predkupna pravica solastnika prednost pred tisto iz ZUreP-1, čeprav se zdi, da gre za splošnejšo pravico. V tem primeru v ospredje stopi poseben namen, kot ga je pravilno opredelila sodna praksa. Podoben primer je hkratna prodaja več stvari, ki skupaj tvorijo enoten varovalni režim. Šolski primer, ki pokaže, da kumulacija predkupnih pravic ni v skladu z namenom predpisa, je razpolaganje s kulturnim spomenikom. Kulturni spomenik lahko sestavlja več nepremičnin z različnimi splošnimi statusi, kot so na primer pozidana zemljišča, kmetijska zemljišča in gozdovi. Namen zavarovanja kulturnega spomenika

<sup>151</sup> O konfliktu med zakonito predkupno pravico solastnikov in predkupno pravico občine po ZUreP-1 glej zgoraj.

je ohranjanje njegove celovitosti, zato bi bilo v nasprotju z njegovim namenom, če bi ob neuveljavitvi zakonite predkupne pravice po 63. členu ZVKD zahtevali, da se opravi