

URADNA EVIDENCA ZEMLJIŠKIH TRANSAKCIJ IN CEN ZEMLJIŠČ KOT TEMELJ TRŽNO USMERJENEGA GOSPODARSTVA

viš.pred. mag. Maruška Šubic Kovač
FGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana
Prispelo za objavo: 1995-06-23
Pripravljeno za objavo: 1995-06-23

Izvleček

V članku prikazujemo potrebe in možnosti, vključno z ukrepi za vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč v Sloveniji.

Ključne besede: cene zemljišč, Geodetski dan, Otočec, nepremičnine, trg zemljišč, uradna evidenca zemljiških transakcij, zakon, 1995

1 UVOD

Z razmejitvijo sedanjih zemljišč v družbeni lasti in njihovim lastninjenjem bodo stavbna zemljišča na območju mest in naselij mestnega značaja in na drugih območjih v Sloveniji tudi v zasebni lasti. Zasebna lastnina lahko predstavlja omejitveni dejavnik nadaljnje rasti in razvoja mest in naselij, če država ne bo formalno uredila razmerij med javno in zasebno lastnino ter planom in trgom. Za ureditev teh razmerij in kontroliranje trga zemljišč bo država morala poznati tudi razmere na tem trgu in po vzoru razvitih evropskih držav vzpostaviti in vzdrževati evidenco transakcij z zemljišči in njihovimi cenami.

V zvezi z oblikovanjem evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, lahko za Slovenijo postavimo naslednjo hipotezo: Upoštevajoč razmere na trgu zemljišč v preteklosti lahko že v tki. prehodnem obdobju iz administrativnega na tržno vrednotenje zemljišč vzpostavimo začasno uradno evidenco transakcij in cen stavbnih zemljišč, ki so bila v prometu. Taka evidenca omogoča hitrejši prehod na tržno vrednotenje zemljišč le v primeru, ko sta tržno vrednotenje in takšna evidenca zakonsko opredeljena in so v zakonodaji opredeljeni in sankcionirani vsi potrebni ukrepi za njeno uspešno vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje.

2 EVIDENCA ZEMLJIŠKIH TRANSAKCIJ IN CEN ZEMLJIŠČ, KI SO BILA V PROMETU

Evidenca predstavlja namensko in sistematično spremljanje, vpisovanje podatkov o čem, hkrati pa tudi zbirko takih podatkov (SAZU, 1970). Ko govorimo o evidenci, moramo torej:

- ☐ opredeliti njen namen oziroma uporabnost, ki izhaja iz določenih potreb
- ☐ omogočiti sistematično spremljanje in vpisovanje podatkov.

Pri nas se zatika že pri neenotni uporabi terminov evidenca, register in kataster (Republiška geodetska uprava, 1993) ter pri postavitvi njihovih definicij. Izkušnje iz preteklosti pa kažejo tudi, da smo zakonsko opredelili kot evidenco tudi samo vpisovanje podatkov "o čem". Vzemimo kot primer evidenco stavbnih zemljišč. Danes (1995-05-23) še veljavni Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur.l. SRS št. 18/1984) določa, da je treba o stavbnih zemljiščih voditi ustrezno evidenco, ne opredeljuje pa natančnega namena vodenja take evidence. Strokovne podlage za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč je Institut za komunalno gospodarstvo izdelal že leta 1985 (Rakar et al., 1985). Po teh podlagah naj bi evidenca stavbnih zemljišč vsebovala poleg fizičnih tudi finančne podatke, vključno z analizo cen stavbnih zemljišč. Zakonodajalec je imel do takega predloga določene pomisleke, kar je, gledano deset let kasneje, povsem razumljivo. Posledica tega je, da sprejeta evidenca stavbnih zemljišč (Ur.l. SRS št. 11/1988) ne zajema kompleksnega gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, kot je to podano v strokovnih podlagah instituta in ne motivira za geodetske zadeve pristojnih upravnih organov k njeni vzpostavitvi.

3 NAMEN EVIDENCE ZEMLJIŠKIH TRANSAKCIJ IN CEN ZEMLJIŠČ, KI SO BILA V PROMETU

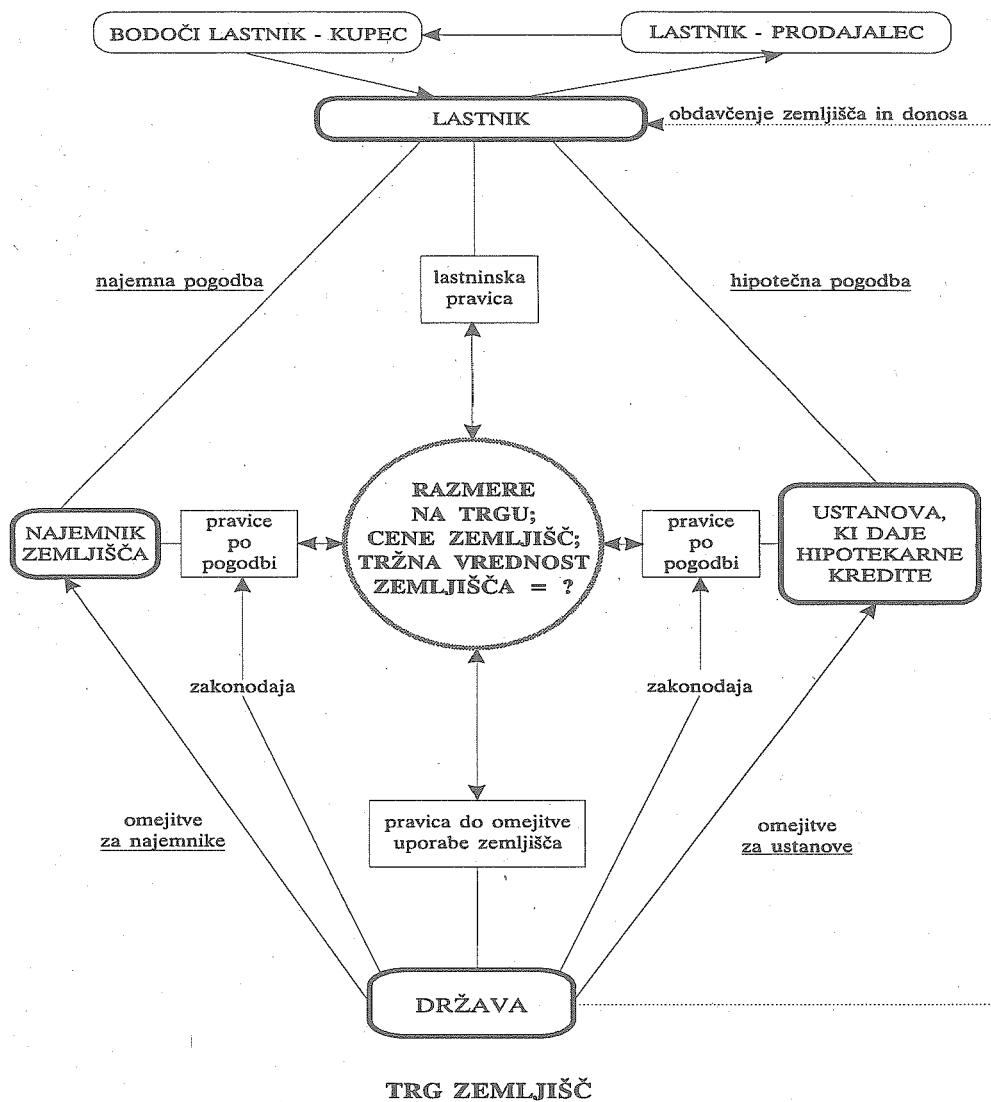
Tržno gospodarstvo je povezano s trgov. zemljišč in s tržnim vrednotenjem zemljišč, pri čemer je za državo pomembno predvsem naslednje:

1) Zakonska opredelitev tržnega načina vrednotenja zemljišč predstavlja samo potreben, ne pa tudi zadosten pogoj za uveljavitev tržnega vrednotenja stavbnih zemljišč. Poleg ostalih pogojev (Rakar et al., 1993) je za tržno vrednotenje potrebna uradna evidenca transakcij z zemljišči in njihovimi cenami. Prav zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov, potrebnih za tržno vrednotenje stavbnih zemljišč, ki jih iz takšne evidence lahko dobimo, cenilci v Sloveniji v večini primerov še vedno uporabljajo administrativni način vrednotenja stavbnih zemljišč po obstoječi metodologiji (Ur.l. SRS št. 8/1987). Ko cenilci uporabljajo tržne metode vrednotenja zemljišč, prihaja do večjih razlik med ocenjenimi vrednostmi za primerljiva zemljišča, kar je še posebej problematično pri projektu gradenj slovenskih avtocest. Ker država (morda nenamenoma) nima uradne evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, ima vsaka predlagana vrednost zemljišča enako možnost, da jo ocenimo kot tržno vrednost. Pridobivanje zemljišč v javno lastnino tudi zaradi tega poteka počasi.

2) Spremenjena struktura lastništva na zemljiščih pri nas in ustavno zagotovljena enakost med zasebnim in javnim lastništvom na stavbnih zemljiščih bo vplivala tudi na drugačno razmerje med javno in zasebno lastnino ter planom in trgov, kar lahko vpliva na rast in razvoj slovenskih mest v prihodnosti, če država ne bo kontrolirala razmer na trgu zemljišč. V tržnem gospodarstvu država ne posega direktno na

področje oblikovanja cen zemljišč, na kar smo bili navajeni v preteklosti. Cene zemljišč se oblikujejo prosto glede na ponudbo in povpraševanje na trgu stavbnih zemljišč. Za uveljavitev posebnih državnih ukrepov mora država poznati razmere na trgu zemljišč, še posebej cene zemljišč.

Podatki o stanju na trgu zemljišč, o transakcijah in cenah zemljišč so pomembni za vse udeležence na trgu zemljišč. Izvor potreb, ki dajejo tem podatkom omenjeno pomembnost, je prikazan na sliki 1.



Slika 1: Preglednica podatkov o transakcijah in cenah zemljišč kot predpogoj za vzpostavitev in delovanje trga zemljišč

Pomembnost informacij o stanju na zemljiškem trgu je bila posebej poudarjena tudi na kongresu FIG-a v Berlinu (Schaar, 1995). Vendar samo ugotovljene potrebe po podatkih o razmerah na trgu zemljišč in cenah zemljišč niso zadosten pogoj za vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje omenjene evidence. V zakonu je treba določiti potrebne ukrepe in sankcije, ki bodo omogočali vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje take evidence.

4 POTREBNI UKREPI ZA SISTEMATIČNO SPREMLJANJE IN VPISOVANJE PODATKOV

Med potrebne ukrepe za vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, štejemo:

- ☐ ustanovitev neodvisne upravne organizacije, ki bo to evidenco vzpostavila, vzdrževala in vodila,
- ☐ izobraževanje strokovnjakov za vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje te evidence ter strokovnjakov za analizo zbranih podatkov,
- ☐ ocenjevanje vrednosti zemljišč na enotnih obrazcih,
- ☐ obvezno posredovanje teh obrazcev neodvisni upravni organizaciji, vključno s pripadajočimi sankcijami,
- ☐ zagotovljeno javnost rezultatov,
- ☐ predpisano tržno vrednotenje zemljišč in obvezno uporabo podatkov in rezultatov, ki izhajajo iz te evidence, vključno s pripadajočimi sankcijami,

kar podrobno prikazujemo na sliki 2.

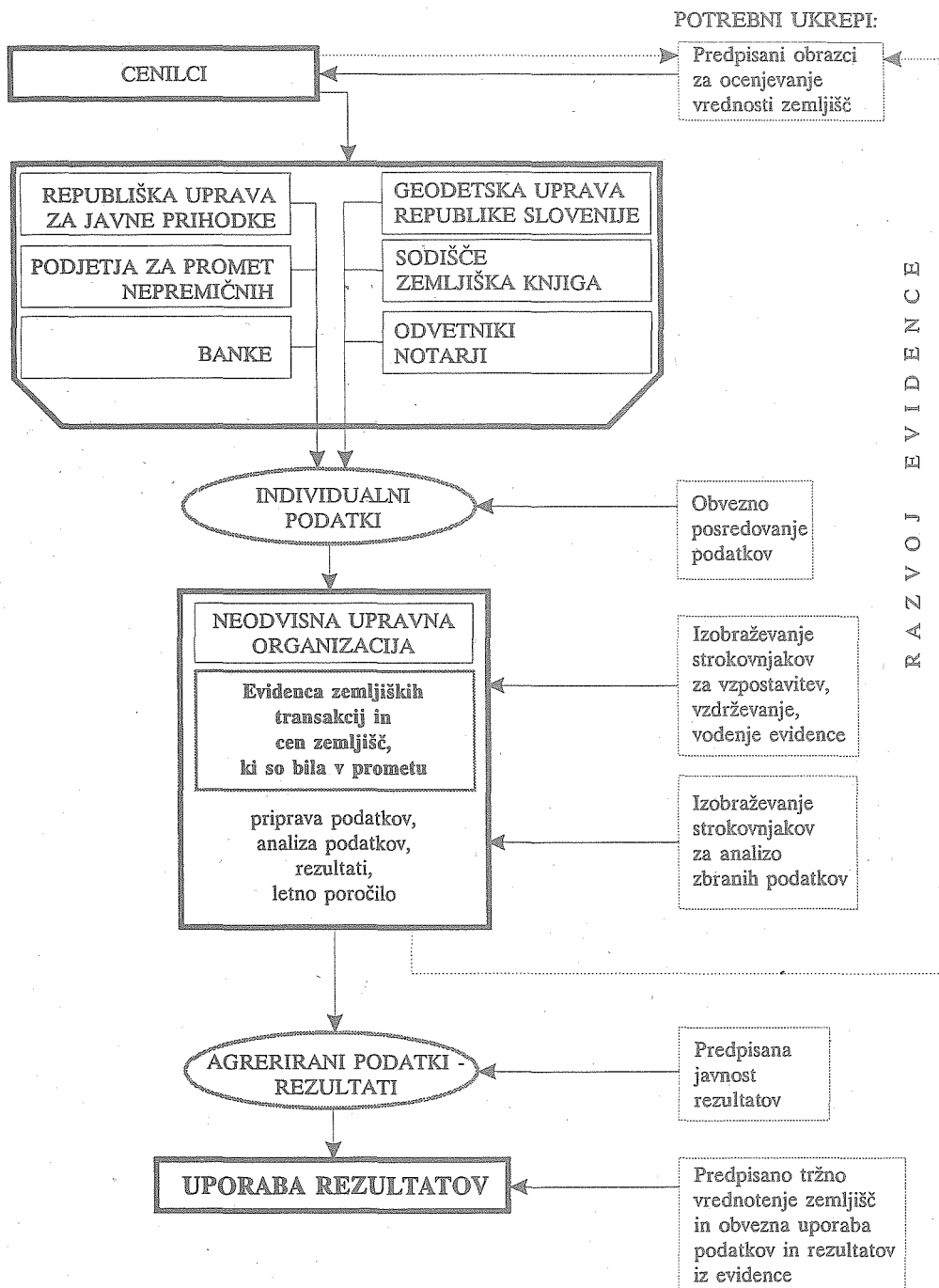
5 IZKUŠNJE V SVETU IN PRI NAS

Visoka stopnja razvitosti tržnega vrednotenja zemljišč v Nemčiji ima tudi svojo zgodovino. V Nemčiji so bile v petdesetih letih razmere na področju ocenjevanja vrednosti stavbnih zemljišč podobne našim sedanjim, saj so prešli iz zakonsko omejenih cen zemljišč na njihovo prosto oblikovanje. Ker so tako cenilci kot tudi uradne službe pogosto dajale pristranska cenilska poročila, so se odločili za ustanovitev neodvisne institucije izvedenskih odborov, ki bodo (Friedrich, 1984):

- ☐ dajali nepristranska izvedenska mnenja
- ☐ stalno spremljali cene zemljišč
- ☐ omogočali vsakomur pridobitev informacij o smernih vrednostih zemljišč.

Ceprav so se v preteklosti večkrat pojavile težnje po privatizaciji izvedenskih odborov, oziroma po tem, da bi bilo odločanje o izvedenskih odborih prepuščeno posameznim deželnim zakonom (Friedrich, 1984), so danes pristojnosti izvedenskih odborov enotno določene z zveznim gradbenim zakonom (BBauG) za vso državo.

Glede na tovrstne izkušnje iz Nemčije bi morali tudi pri nas opredeliti, da tako uradno evidenco lahko vodi samo neodvisna upravna organizacija, ki nima lastnih interesov na trgu zemljišč ne kot kupec ne kot prodajalec zemljišč. Najprej bi morali ustanoviti posebne referate pri upravnih enotah, dolgoročno pa posebne urade za nepremičnine. Seveda obstojajo ob tej uradni evidenci tudi zasebne evidence cenilcev nepremičnin in nepremičninskih društev, vendar nimajo značaja uradne evidence. Uradna evidenca je lahko ena sama in enotno oblikovana za celotno državo. Več zasebnih evidenc vodi le k neenotnemu ocenjevanju tržnih



Slika 2: Potrebni ukrepi za vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, v Sloveniji

vrednosti zemljišč. Uporaba podatkov in rezultatov, ki izhajajo iz te evidence, mora biti pri tržnem vrednotenju zemljišč obvezna in sankcionirana.

Razvoj evidence transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, je odvisen od razvoja trga stavbnih zemljišč in se ustrezno tudi spreminja. Na Institutu za komunalno gospodarstvo smo v letu 1994 oblikovali obrazce za evidentiranje transakcij in cen nezazidanih stavbnih zemljišč, ki so bila v prometu. Skupaj z revijo Nepremičnine smo jih posredovali večjim nepremičninskim podjetjem v Sloveniji. Obrazci so bili zasnovani tako, da so vsebovali najmanjše možno število podatkov, potrebnih za analizo trga in cen nezazidanih stavbnih zemljišč v Sloveniji. Predvidevali smo, da imajo izpolnjevalci v večini primerov tovrstne podatke. Rezultate analize smo objavili v reviji Nepremične (Šubic Kovač, 1995). Na podlagi tega poskusa evidentiranja zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, lahko trdimo, da je možna vzpostavitev takšne uradne evidence tudi v tki. prehodnem obdobju. Z razvojem trga zemljišč je treba sicer enotne obrazce za ocenjevanje vrednosti zemljišč ustrezno razvijati.

Vomenjenem poskusu je bilo posredovanje obrazcev prostovoljno. Če želimo stalno spremljati razmere na trgu zemljišč, je treba zakonsko opredeliti obvezno posredovanje teh obrazcev neodvisni upravni organizaciji, vključno s sankcioniranjem. Sankcioniranje se lahko izvaja pri overovitvi kupoprodajne pogodbe ali pri vpisu v zemljiško knjigo. Rezultati analize podatkov iz evidence morajo biti javni in dostopni vsem udeležencem na trgu zemljišč. Javnost rezultatov vpliva na zmanjšanje odklona ocenjenih vrednosti zemljišč tako s strani prodajalcev kot cenilcev od cen zemljišč, ki se realizirajo na trgu.

6 VZGOJA KADROV

Pri vzpostavitvi, vzdrževanju in vodenju te evidence sodelujejo strokovnjaki iz različnih področij. Zaradi neposredne povezanosti evidence z nekaterimi geodetskimi evidencami (zemljiški kataster, kataster komunalnih naprav, kataster zgradb, evidenca o predpisanem varovanju prostora in o omejitvah pri posegih v prostor) je pri vzpostavitvi, vzdrževanju in vodenju evidence pomembna vloga geodetskega strokovnjaka. Z razširitvijo znanja geodetskih strokovnjakov na področje gospodarjenja z zemljišči pa bi geodeti sodelovali tudi pri analizi zbranih podatkov, kar je v skladu s trendi, ki jih ugotavljata Hoisl in Enemark (Hoisl, Enemark, 1995) v članku kongresa mednarodne zveze geodetov (FIG). V preteklosti so se geodeti v nekdanjih socialističnih državah posvečali predvsem zemljemerstvu (land measurement). Menita, da je zaradi spremenjenih razmer nujno treba v visokošolske in univerzitetne programe v teh državah vključiti predmete s področja gospodarjenja z zemljišči (land management). Osnutka visokošolskega in univerzitetnega programa na Oddelku za geodezijo na FGG pa kažeta ravno nasprotno tendenco. Število ur, posvečeno gospodarjenju z zemljišči, ki je bilo že v obstoječem programu razmeroma skromno, naj bi se še zmanjšalo. Ob tem bi se lahko vprašali, katerim trendom sledi slovenska geodetska stroka.

7 SKLEP

Potrebe po vzpostavitvi uradne evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu, bodo v tržnem gospodarstvu in pri tržnem vrednotenju zemljišč

obstajale tudi v Sloveniji. Ker zakonodaja s področja urejanja prostora in geodezije še ni sprejeta, je še čas, da vanjo vgradimo tudi vse potrebne ukrepe, ki omogočajo vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje take evidence. V kolikšni meri bodo slovenski geodeti sodelovali pri tem, pa je seveda odvisno od preferenc slovenske geodetske stroke.

Literatura:

- Friedrich, H., *Zur Regelung der Grundstueckswertermittlung durch Bundesrecht. V: Bodenpolitik in Stadt und Land. Bonn, Instituts fuer Staedtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universitaet Bonn, 1984, str. 217-227*
- Hoisl, R., Enemark, S., *Education and Further Professional Training in Land Management during the Process of Transformation in Eastern Europe. V: From Centrally Planned to Market Economy Contributions of Land Regulation and Economics. Papers to the International Symposium. Berlin (International Federation of Surveyors (FIG)), 1995, str. 288-297*
- Rakar, A. et al., *Oblikovanje celovitega modela in opredelitev instrumentov zemljiške politike s posebnim ozirom na zajemanje mestne rente v Ljubljani. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG, 1993*
- Rakar, A. et al., *Strokovne osnove za nastavitev evidence stavbnih zemljišč. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG, 1985*
- Republiška geodetska uprava, *Geodetski zakon – teze (6. verzija). Ljubljana, 1993, str. 10*
- Schaar, H.W., *The Valuation System for Creation of Market Transparency in the Federal Republic of Germany. V: From Centrally Planned to Market Economy Contributions of Land Regulation and Economics. Papers to the International Symposium. Berlin (International Federation of Surveyors (FIG)), 1995, str. 349-356*
- SAZU, *Inštitut za slovenski jezik, Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana, Državna založba Slovenije, 1970, str. 607*
- Šubic Kovač, M., *Nekateri rezultati analize prvega dela raziskave trga nezazidanih stavbnih zemljišč v Sloveniji. Nepremičnine, 1995, letnik 3, št. 1, str. 22-23*

Recenzija: Biserka Cizar (v delu)
dr. Miran Ferlan