

6 ZAKLJUČEK

Po predstavitvi navedenih kartografskih dokumentov – kartografskih modelov Istre do prvih sistematičnih meritev v 18. stoletju, ki predstavljajo prve kartografske nepremičninske evidence (zbirke podatkov) Istre, lahko ugotovimo, da so bili izdelani zaradi dokazovanja zemljiško-lastniških odnosov, fevdalnih pravic nad posameznimi območji, točnih meja, razmejitve med občinami ali samo zaradi ugotavljanja obstoječega zemljiškega stanja. Prav tako lahko ugotovimo, da je bila na istrskih tleh kartografska kultura in potreba nepogrešljiva že v 15. in 16. stoletju in da so jo uspešno zadovoljevali številni znani in neznani geodeti, oziroma usposobljeni zemljemerci in risarji, sistematičnih poskusov topografskih in kartografskih prikazov zemljišč v velikih merilih pa še ni bilo. Verjetno tega tedanji družbeni odnosi in potrebe širše skupnosti še niso zahtevali.

Zahvala:

Avtor se zahvaljuje kolegoma prof.dr. Branku Rojcu in Branku Korošču za manjše korekture in prilagoditev slovenskega prevoda.

Literatura:

- Bohinec, V., *Slovenske dežele na zemljevidih od 16. do 18. stoletja*, Ljubljana 1969
Korošec, B., *Naš prostor v času in projekciji*, Ljubljana 1978, str. 88-93
Lago, L., *Stare karte Jadrana*, C.A.S.H., Pula, 1996
Lago, L., Pacchieto, N., *Histria, un viaggio della memoria*, Istituto Regionale per la Cultura Istriana, Trieste, 1993
Lago, L., Rossit, C., *Descriptio Histriae. La Penisola istriana in alcuni momenti significativi della sua tradizione cartografica sino a tutto il secolo XVII. Per una corologia storica: "Collane degli Atti del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno"*, n. 5, Ed. Lint, Trieste, 1981
Marin, E., *Francesco de Cherso cartografo del XV secolo. Comunità Chersina*, Agosto, Trieste, 1995
Matkovich, P., *Topographice Karte des Gebites St. Michel di Lemmo in Istrien gezeichnet von Fra Mauro*, Mitt. der k.k. Geogr. Gesellschaft III Jhg. I. H., Wien, 1859
Sošič, A., *Katastar, Istarska Danica*, Pazin, 1990, str. 208-213
Sošič, A., *Kartografi Istre. Magistrsko delo*, Rovinj-Zagreb, 1996
Sošič, A., *175. godina katastra zemljišta u Istri*, Glas Istre 30.11.-04.12., Pula, 1992

mag. Aldo Sošič

Urad za katastrsko-geodetske zadeve Rovinj, Hrvaška

Prevod iz hrvaščine v slovenščino: ga. Irena Strelec

Prispelo za objavo: 1997-07-11

Občinsko premoženje

1 DEFINICIJA PREMOŽENJA OBČINE

Lokalne samoupravne skupnosti so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.¹ Premoženje je skupnost premoženjskih pravic in obveznosti, ki pripadajo določenemu subjektu. Razlika med aktivnim in pasivnim delom premoženja je t. i. čisto premoženje.

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.² Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.³ Občinska lastnina je posebna kategorija lastnine, ni isto kot državna lastnina, kakor je bilo to v socializmu; za občinsko lastnino mora veljati poseben režim gospodarjenja in upravljanja v interesu lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava.⁴ Eden od elementov posebnega režima te lastnine so omejitve glede razpolaganja, ki jih določa zakon.⁵ Občine so pridobile na podlagi zakonov premoženje, kot so kmetijska zemljišča, gozdovi, stavbna zemljišča, infrastruktura, zgradbe, na pasivni strani pa so zavezanke za obveznosti, ki so sestavni del premoženja, vključno z obveznostjo vrnitve denacionalizacijskim upravičencem.⁶ Vrednost čistega premoženja predstavlja tisti kapital občine, ki je lahko podlaga za jamstvo upnikom. Del nepremičnin, ki so v lasti občin, ima status javnega dobra, zato je lahko pravni promet z njimi omejen. Prav tako je lahko del premoženja že po naravi sami izvzet iz jamstva.

Vse premoženje nekdanjih občin je postalo lastnina novih občin, ki so nastale na območju starih. Te so pravne naslednice starih občin in s skupnim premoženjem razpolagajo sporazumno.⁷ V času uvajanja lokalne samouprave so predpisi prevladujoča podlaga nastajanja občinskega premoženja. V prihodnje bodo pravno podlago za nastajanje občinskega premoženja vse bolj predstavljali pravni posli.⁸

2 UREDITEV MEDSEBOJNIH PREMOŽENJSKOPRAVNIH RAZMERIC OBČIN

Zakon o lokalni samoupravi (100. člen) je zahteval, da občinski sveti do 30. septembra 1995 uredijo medsebojna premoženjskopravna razmerja. Osnova za delitev premoženja je zlasti:

- število prebivalstva
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanju premoženja občine
- lastna udeležba posameznih delov občine pri izgradnji ali oblikovanju premoženja v občini
- obstoječa bremena občin ter terjatve, ki bodo prihajale v naslednjih letih.

Če pride do spora glede delitve premoženja, sprte strani oblikujejo arbitražo, v kateri sodeluje predstavnik vlade ter enako število predstavnikov sprtih strani.⁹ Če spora ni mogoče rešiti na ta način, odloči Vrhovno sodišče meritorno v upravnem sporu. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo je v sodelovanju s strokovnjaki ter predstavniki občin, ministrstev in vladnih služb pripravila Usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin¹⁰, v katerih so obravnavana vprašanja: ugotovitev in opredelitev premoženja občine, na območju katere so nastale nove občine, ugotovitev virov premoženja takšne občine, v kakšen namen se premoženje uporablja oziroma za zadovoljevanje katerih potreb, oblikovanje načel za razdelitev premoženja ter postopek in sprejemanje odločitev.

Popis premoženja naj bi vseboval:¹¹ A Stvari: 1) nepremičnine – stavbna in kmetijska zemljišča, gozdovi; stavbe – poslovne stavbe, stanovanja, objekti komunalne strukture, ceste in prometna infrastruktura, kulturni spomeniki, zaklonišča in športni objekti; 2) premičnine – osnovna sredstva, zaloge materiala, drobni inventar, umetniška dela, premični kulturni spomeniki; B Pravice: 1) Ustanoviteljske pravice – v javnih gospodarskih službah; režijskih obratih, javnih zavodih, javnih podjetjih; v

javnih zavodih družbenih dejavnosti; šole; vzgojno-varstveni zavodi, zdravstveni domovi; zdravstvene postaje, lekarne; knjižnice; kulturni domovi in kulturne ustanove; 2) Kapitalski upravljalški deleži – v organizacijah in zavodih javnih gospodarskih služb; v drugih pravnih osebah; 3) Dohodki od koncesij; 4) Denar, vrednostni papirji in terjatve – proračunski presežki; kratkoročne naložbe; naložbe v vrednostne papirje; dolgoročne naložbe; terjatve; C) Pasiva – bremena in terjatve upnikov.

Občine so na posameznih področjih izgubile premoženje, predvsem tam, kjer je premoženje v družbeni lastnini in upravljanju občin prešlo v državne sklade (kmetijska zemljišča, gozdovi) ali pa je bilo z zakonom zaradi širše funkcije preneseno v last Republike Slovenije (zavodi – bolnišnice, srednje šole; javna podjetja – na primer s področja energetike). Na drugih področjih pa so občine premoženje pridobile.¹² Občine so v večini primerov uspele ugotoviti in opredeliti svoje premoženje v skladu z neobveznimi usmeritvami in priporočili. Srečevale pa so se z nekaterimi problemi, ki deloma izvirajo iz neurejene dokumentacije in neurejenih zemljiškoknjižnih vpisov, nejasnih zakonskih določb ter v določenem delu z vprašanji, ki jih povzročajo nedokončani postopki vračanja premoženja po izvedeni denacionalizaciji.¹³

Projektna skupina, ki je pripravljala usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin, se je odločila, da občinam ne predlaga fizične delitve gospodarskih javnih služb oziroma infrastrukturnih objektov ter drugih objektov in naprav, ki so namenjene za opravljanje gospodarskih javnih služb.¹⁴ Pregled urejanja premoženjsko pravnih vprašanj občin in razdelitve premoženja¹⁵ pokaže, da je postopek zaključen v občinah Ajdovščina, Jesenice, Lendava, Murska Sobota, Ravne na Koroškem in v Škofji Loki. Postopek razdelitve premoženja se je ustavil zaradi neuskkljenosti na določenem področju ali pa se ena stran ni pripravljena več pogajati po sporazumni poti, v primerih občin Kranj, Ljubljana, Postojna, Cerknica in Laško. V drugih občinah postopek poteka. Septembra se bodo sestali številni občinski sveti, na katerih se bodo predvidoma vprašanja razdelitve premoženja dokončno razrešila.

3 DRUGI VIRI FINANCIRANJA OBČINE

Premoženje občine je eden izmed dveh lastnih virov financiranja občine; drugi vir so davki in delež dohodnine; tretji vir je finančna izravnava; četrti vir so zadolžitve; peti vir pa so dodatna sredstva države.¹⁶ Dohodki od premoženja so zlasti: dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila ter dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.¹⁷

Statut občine lahko prenese v izvajanje ožjemu delu zlasti naloge, ki se nanašajo na lokalne javne službe, vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin, upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva ter pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti.¹⁸ Če je ožji del občine v skladu s statutom občine pravna oseba, se njegovo delovanje financira iz občinskega proračuna, s prostovoljnimi prispevki fizičnih in pravnih oseb, s plačili za storitve, s samoprispevkom in s prihodki od premoženja ožjega dela občine. Ožji del občine se

ne sme zadolževati.¹⁹ Po Evropski listini lokalne samouprave je ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave definiranje in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja lokalnih zadev. Nezadostnost finančnih virov lokalnih oblasti lahko spodkoplje lokalno samoupravo.²⁰

4 PREMOŽENJE POKRAJINE

Zakon o pokrajinah bo moral opredeliti premoženje pokrajine. Teze za Zakon o pokrajinah v IV. poglavju²¹ govorijo o financiranju pokrajin. Pokrajina ima za opravljanje svojih nalog sredstva iz lastnih virov, sredstva, ki jih pokrajini zagotavlja država, in sredstva, ki jih pokrajini zagotavljajo občine za opravljanje nalog iz prenesenih pristojnosti. Pokrajina pa naj bi imela tudi nepremičnine za zagotavljanje pogojev za delo pokrajinske uprave in njenih javnih služb.

Da bi pokrajine lahko uresničevale svoje naloge, morajo imeti poleg financ še človeške in materialne vire. Zagotovljena morajo biti načela zadostnosti, primernosti in uravnoteženosti med nalogami pokrajin in sredstvi. Pri tem je vprašanje posesti oziroma lastnine v državah Srednje in Vzhodne Evrope zelo pereče glede na prejšnjo kolektivno lastnino. Država mora na pokrajine oziroma regije prenesti lastnino, na primer gimnazijske stavbe, ne pa samo vzdrževanja teh stavb. Prenosi morajo biti brezplačni, hkrati s stavbami pa morajo biti prenesena tudi sredstva, ki jih je imela država za vzdrževanje teh stavb. Država jih je po izkušnji manj dobro vzdrževala, kot to lahko storijo lokalne skupnosti. Ko gre za nepremičnine, obstaja razlika med občinami in regijami. Na drugi ravni lokalne samouprave jih je manj. Če ne bomo rešili vprašanja nepremičnin na regionalni ravni, ne bomo mogli reševati drugih vprašanj – na primer položaja osebja v regionalni upravi.²² V Evropi gre pri nepremičninah za razliko med občinami in regijami; na drugi ravni je nepremičnin manj, občine pa jih imajo celo vrsto za zagotavljanje vrste javnih služb. Občine v povprečju zberejo v Evropi 12 odstotkov občinskega proračuna iz upravljanja premoženja.

5 UPRAVLJANJE Z OBČINSKIM PREMOŽENJEM

Svet Evrope je spomladi 1997 poslal vprašalnik o upravljanju z občinskim premoženjem. Vprašanja se nanašajo na področja, ki jih pokrivajo poleg Ministrstva za finance²³ predvsem Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za kulturo (pripravila so ustrezno sistemsko zakonodajo, ki se nanaša na upravljanje z nepremičninami lokalnih skupnosti, na primer upravljanje javnih zavodov in podjetij z nepremičninami, ki so v lasti ustanovitelja, to je lokalne skupnosti). Ministrstvo za finance je ugotovilo, da ima še skoraj polovica občin v Republiki Sloveniji nerešeno vprašanje premoženjsko delitvenih bilanc. Ker tako vse občine še nimajo svojega premoženja, tudi ne morejo z njim ustrezno upravljati in gospodariti.²⁴ Po Zakonu o financiranju javne porabe in s prehodom na oblikovanje integralnih proračunov v Republiki Sloveniji so bile republika in občine dolžne sestaviti premoženjsko bilanco, v kateri izkažejo vrednost svojega premoženja v skladu s posebnimi predpisi. Ministrstvo za finance je izdalo odredbo o načinu sestavljanja premoženjske bilance republike in občin in na tej podlagi se je začelo ustrezno evidentirati premoženje in oblikovati premoženjske bilance.

Občine pridobivajo prihodke od premoženja, s katerim prosto razpolagajo. Po podatkih za leto 1996²⁵ so realizirale iz naslova najemnin za stanovanja in tekočih prihodkov stanovanjskih sredstev 3,2 milijarde tolarjev, najemnin in zakupnin za poslovne prostore 1,5 milijarde tolarjev, s prodajo premoženja 1,2 milijarde tolarjev, prihodkov od kapitala 0,2 milijarde tolarjev in drugih prihodkov od premoženja 1,4 milijarde tolarjev. Skupni strukturni delež teh prihodkov v razpoložljivih prihodkih za financiranje občin v proračunskem letu 1996 je tako predstavljal 5,6 odstotka. Ti prihodki so zajeti v proračunih občin in jih občine skladno z opredelitvami, ki jih sprejmejo občinski sveti, namenjajo svojim proračunskim uporabnikom in na ta način rešujejo odprto problematiko na posameznih področjih. Tako se na primer del prihodkov iz naslova zbranih najemnin razporeja za potrebe reševanja stanovanjskega gospodarstva, tekočega in investicijskega vzdrževanja javnih zavodov in drugih nalog v okviru ugotovljenih možnosti.

V proračunu občine morajo biti zajeti tudi vsi skladi, ki jih ima ustanovljene posamezna občina. S to rešitvijo so skladi začeli izvajati politiko, ki jo je za svoje mandatno obdobje načrtoval in opredelil občinski svet. Vsakoletne opredelitve se pokažejo s sprejemom proračuna na ustrezni proračunski postavki, sklad pa samo operativno izvaja naloge kot podaljšana roka občinskega sveta. Skladom se za njihovo delovanje z dotacijami zagotavljajo potrebna sredstva, pri tem pa se morajo upoštevati pravila, ki veljajo za proračunske porabnike.²⁶

Skladno z določbami 41. člena Zakona o financiranju občin so bile občine pred ureditvijo premoženjskopравnih razmerij med občinami po 100. členu Zakona o lokalni samoupravi dolžne sprejeti premoženjsko bilanco prejšnje občine. V času do sprejema premoženjske delitvene bilance prejšnje občine v vseh novooblikovanih občinah, gospodari s premoženjem prejšnje občine tista občina, ki je bila ustanovljena na območju, na katerem je bil sedež prejšnje občine, v soglasju z organi ostalih občin s tega območja kot dober gospodar.²⁷ V tem času je ta občina tudi dolžna voditi evidence in pripraviti vso potrebno evidenco. Zakon o financiranju občin tudi ne omogoča zadolževanja in izdajanja soglasij in poroštev novooblikovanim občinam, dokler niso urejena pravna razmerja med njimi.

- 1 7. člen Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95
- 2 Načeli za gospodarjenje z občinskim premoženjem sta še načelo obnavljanja premoženja in načelo omejenega razpolaganja s premoženjem
- 3 Prvi, drugi in peti odstavek 51. člena Zakona o lokalni samoupravi
- 4 Glej dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 202
- 5 „Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Odločitev o odsvojitvi delov premoženja sprejme občinski svet. Odsvojitve nepremičnin je možna, kadar se zanjo opredeli dve tretjini članov občinskega sveta.” Tretji in četrti odstavek 51. člena Zakona o lokalni samoupravi
- 6 Dr. Janez Čebulj, Financiranje občin z vidika uresničevanja Evropske listine lokalne samouprave, II. kongres gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Svetovalni center: referati, Portorož, 18. in 19. junija 1997, str. 3

- 7 Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-75/1996, Uradni list RS, št. 68/1996
- 8 Dr. Janez Čebulj, prav tam, str. 3
- 9 Glede na vrsto odprtih vprašanj v zvezi z arbitražami je Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave predlagala Vladi Republike Slovenije, da določi listo predstavnikov Vlade Republike Slovenije – arbitrov v arbitražah za reševanje sporov zaradi premoženjsko pravnih razmerij občin. V veliko pomoč občinam sta bila tudi vzorec formalnega sklepa o ustanovitvi arbitraže in vzorec dogovora, s katerim arbitraža in stranke določijo vsebino in potek postopka.
- 10 Usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin, Ljubljana, julij 1995
- 11 Prav tam, str. 3, 4
- 12 Vesna Juvan Gotovac, Razreševanje premoženjsko pravnih razmerij novih občin s poudarkom na gospodarskih javnih službah, referat, II. kongres gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Svetovalni center: referati, Portorož, 18. in 19. junija 1997, str. 5.
- 13 Prav tam, str. 9
- 14 Gospodarske javne službe so določene z zakoni s področij energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja in z drugimi zakoni. Temeljni predpis, ki določa način in izvajanje gospodarskih javnih služb v Republiki Sloveniji pa je Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993).
- 15 Pripravila ga je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, Ljubljana, september 1997
- 16 „Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih določata Ustava in Zakon.“ Prva in druga točka 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, Mednarodne pogodbe št. 15/96 v Uradnem listu RS, št. 57/96
- 17 54. člen Zakona o lokalni samoupravi. „Navedeni dohodki občin od premoženja so naštetile primeroma; dohodek občine je tudi vsak drug možni dohodek, ki ga realizira občina od svojega premoženja; zato naštevanje teh dohodkov v zakonu nima pravega smisla, razen, da vzbuja vtis o moči tega vira občinskih dohodkov. Ta moč pa zaenkrat vsekakor še ni velika.“ dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 202
- 18 19. b člen predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 35/1997
- 19 Prav tam, 19. d člen
- 20 Člen 9 Evropske listine vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti: načelo ustreznosti, načelo sorazmernosti, načelo samofinanciranja, načelo elastičnosti, načelo izravnave, načelo sodelovanja, načelo samostojnosti in načelo zadolževanja. Prim. dr. Janez Čebulj, Financiranje občin z vidika uresničevanja Evropske listine lokalne samouprave, referat, II. kongres gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Portorož, 18. in 19. junija 1997, Svetovalni Center: referati, str. 2
- 21 Uvajanje pokrajin v Republiki Sloveniji – gradivo za predhodno obravnavo, Služba Vlade Republike Slovenije, Ljubljana, september 1997, str. 16

- 22 Prof. Alain Delcamp na istem posvetu
- 23 Ministrstvo za finance, Vprašalnik Sveta Evrope o upravljanju z občinskim premoženjem, Ljubljana, 9. 5. 1997
- 24 „Normalno lahko upravljajo s premoženjem samo tiste občine, ki so že sprejele premoženjsko delitvene bilance, ostale novooblikovane občine pa samo s premoženjem, ki so ga ustvarile v času od začetka svojega delovanja, to je od 1. 1. 1995 dalje”, prav tam, str. 3
- 25 Prav tam, str. 2
- 26 Ministrstvo za finance, Oblikovanje in zagotavljanje integralnosti proračunov lokalnih skupnosti, dopis občini Piran, Ljubljana, 21. 5. 1997, str. 3
- 27 „Do ureditve premoženjskopравnih razmerij med novo oblikovanimi občinami obstajajo omejitve pri prodaji nepremičnin. Občina, ki je ostala na sedežu prejšnje občine in gospodari s premoženjem prejšnje občine, lahko odtuji premoženje samo s soglasjem vseh novo oblikovanih občin. Prav tako je pomembno, da se občine dogovorijo o izvrševanju ustanoviteljskih pravic v javnih zavodih, skladih in javnih podjetjih, ki so ustanovljeni za več občin, ali pa delujejo v imenu več občin, ker se le na ta način lahko gospodari s premoženjem, s katerim razpolagajo. Občine morajo pri oddaji storitev (npr. vzdrževanje) upoštevati določbe Zakona o javnih naročilih, ki na splošno urejajo postopke oddaje javnega naročila za blago, gradbena dela in storitve”, prav tam, str. 2, 3

mag. Stane Vlaj

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1997-10-03