



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

www.mju.gov.si, e: gp.mju@gov.si
Tržaška 21, 1000 Ljubljana
t: 01 478 83 30, f: 01 478 83 31



Številka: 478-19/2009/42
Ljubljana, 3.6. 2009

S T R A T E G I J A

RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM

I.	UVOD	3
II.	USMERITVE NA PODROČJU RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM V OKVIRU VELJAVNE NORMATIVNE UREDITVE	4
1.	Pridobivanje nepremičnega premoženja za potrebe Republike Slovenije	4
2.	Razpolaganje z nepremičnim premoženjem v lasti Republike Slovenije	7
2.1.	Prodaja	7
2.2.	Brezplačna odsvojitvev nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije	9
3.	Najemanje nepremičnega premoženja za potrebe Republike Slovenije	11
4.	Sodelovanje samoupravnih lokalnih skupnosti pri izvedbi investicij Republike Slovenije vključno z uporabo nepremičnin v lasti občin na podlagi 103. člena zakona o upravi	12
5.	Oddajanje nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije v najem	13
6.	Brezplačna uporaba nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije	13
7.	Ustanavljanje stavbne pravice na nepremičnem premoženju v lasti Republike Slovenije	14
8.	»Centralna evidenca nepremičnin v lasti Republike Slovenije« in interni trg nepremičnin	17
9.	Ravnanje s strateškimi nepremičninami v lasti Republike Slovenije	19
10.	Ravnanje z nepremičninami, ki imajo status javnega dobra	21
III.	CENTRALIZACIJA RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM KOT NADALJNI RAZVOJ SISTEMA	22

I. UVOD

Namen sprejema Strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem je uresničevanje načela gospodarnosti. Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem so obvezne usmeritve, ki so jih dolžni spoštovati vsi upravljavci nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnaajo z nepremičnim premoženjem na podlagi splošnih predpisov.

Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem ni obvezna za Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuha človekovih pravic ter druge samostojne in od Vlade Republike Slovenije neodvisne državne organe.

V točki, v kateri se Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem dotika samoupravnih lokalnih skupnosti, so z njimi mišljene občine oziroma mestne občine, po uveljavitvi predpisov o pokrajinah, pa bo Vlada Republike Slovenije po potrebi dopolnila ali spremenila posamezne usmeritve iz te Strategije.

Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem se nanaša na celotno nepremično premoženje, ki je last Republike Slovenije kot tudi na nepremično premoženje, ki je last tretjih, pa ga osebe javnega prava iz državne sfere uporabljajo za opravljanje svojih nalog, če ni v tej strategiji posebej poudarjeno, da se posamezne usmeritve nanašajo na ožji sklop premoženja.

Vsaka odločitev o ravnanju z nepremičnim premoženjem v lasti države temelji v prvi vrsti na zaključku, da ta prinaša Republikli Sloveniji največje možne ekonomske učinke. Dolžnost gospodarnega ravnanja z nepremičninami nalaga upravljavcem že Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07, v nadaljevanju: Zakon). 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.

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, v nadaljevanju: Revizijsko poročilo o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008. Iz tega razloga je potrebno razmisliti o vzpostaviti sistema, ki bo omogočal usmerjanje k enotnemu ravnanju vseh organov že pri samem sklepanju pravnih poslov. Ministrstvo za javno upravo bo tako pripravilo spremembo predpisov, bodisi v smeri, da se bo okrepila nadzorna vloga Vlade Republike Slovenije pri pravnih poslih, ki se nanašajo na pridobivanje nepremičnega premoženja, na razpolaganje z nepremičnim premoženjem v lasti države ter na obremenjevanje tega premoženja, bodisi v smeri centralizacije ravnanja z nepremičnim premoženjem v lasti Republike Slovenije. Razvoj sistema ravnanja z nepremičnim premoženjem države je odvisen od usmeritev, ki jih bo podala Vlada Republike Slovenije.

II. USMERITVE NA PODROČJU RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM V OKVIRU VELJAVNE NORMATIVNE UREDITVE

1. Pridobivanje nepremičnega premoženja za potrebe Republike Slovenije

- 1.1. Pri zagotavljanju prostorskih rešitev je treba poiskati trajne rešitve v skladu z merili in načrti reševanja prostorske problematike, ki veljajo za posamezno skupino prostorov, pri čemer se za potrebe organov državne uprave uporabljajo »Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave« ter ustrezni načrti reševanja prostorske problematike.

V vseh tistih primerih, ko za posebno skupino prostorov še ni izdelanih posebnih meril in načrtov, so jih organi pristojni za reševanje prostorske problematike dolžni pripraviti v roku šestih mesecev od sprejetja Strategije.

Pri tem je treba v čim večji meri oziroma povsod, kjer je to možno in racionalno iskati rešitve tako, da Republika Slovenija postane lastnica prostorov, pod pogojem, da je taka rešitev za Republiko Slovenijo utemeljena tudi ekonomsko, kar izhaja iz predhodno opravljene analize ekonomskih učinkov.

- 1.2. V vseh tistih primerih, ko je to možno in racionalno, bodo organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike zagotavljali prostore na zaokroženih lokacijah, ki bodo omogočale optimalno izvrševanje nalog upravljavcev oziroma uporabnikov.

Pri zagotavljanju poslovnih prostorov za delovanje ministrstev, organov v njihovi sestavi ter vladnih služb v Ljubljani je treba nadaljevati s koncentracijo zaokroženih kompleksov, s čimer bosta omogočena racionalizacija poslovanja in zmanjšanje stroškov.

Pri zagotavljanju poslovnih prostorov za delovanje organov državne uprave izven Ljubljane, je treba nadaljevati s koncentracijo organov državne uprave v upravnih centrih, in sicer zaradi racionalizacije poslovanja in zmanjšanja stroškov, kakor tudi zaradi enostavnejšega poslovanja uporabnikov upravnih storitev.

Število službenih stanovanj je treba zmanjšati na tako število, ki bo Stanovanjski komisiji Vlade Republike Slovenije še omogočalo uresničevanje njenih nalog, pri čemer se ta stanovanja zagotavljajo načeloma v Ljubljani. Nepotrebna stanovanja v Ljubljani kot tudi stanovanja izven Ljubljane pa se prodajo oziroma prenesejo na Stanovanjski sklad Republike Slovenije.

Republika Slovenija še naprej zagotavlja počitniške zmogljivosti za potrebe zaposlenih, pri čemer se te zmogljivosti v skladu z možnostmi zaokrožujejo na ne prevelikem številu lokacij v turističnih središčih v državi in v tujini.

- 1.3. Pred nakupom ali drugačnim odplačnim načinom pridobitve lastninske pravice so organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, dolžni preveriti možnosti pridobitve ustrezne nepremičnine na internem trgu nepremičnin.

- 1.4. Z vsakokratnim zakonom o izvrševanju proračuna se za določeno proračunsko obdobje določi skupna kvota pravic, potrebnih za pridobivanje lastništva nepremičnin po metodi najema s postopnim odkupom za potrebe neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna.

Posameznim organom, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, določi pripadajoče kvote pravic za določeno proračunsko obdobje Vlada Republike Slovenije, na predlog Ministrstva za finance.

Pravice porabe za pridobivanje lastništva nepremičnin po metodi najema s postopnim odkupom, zagotovijo proračunski uporabniki v okviru svojega finančnega plana.

Usmeritve iz prejšnjih dveh odstavkov se začno uresničevati pri pripravi državnega proračuna za leto 2010.

- 1.5. V vseh primerih odplačnega pridobivanja nepremičnega premoženja za potrebe države so se organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike s potencialnimi ponudniki dolžni pogajati, ta pogajanja dokumentirati ter zagotoviti, da se nakup oziroma drug odplačen način pridobitve lastninske pravice opravi na način, ki je za državo najbolj racionalen.
- 1.6. Še zlasti pri tistih poslovnih in drugih prostorih, ki postanejo last Republike Slovenije, bodo organi pristojni za reševanje prostorske problematike upoštevali pravila in standarde, ki zagotavljajo energetska varčnost pridobljenih nepremičnin.
Ministrstvo za okolje in prostor je dolžno najkasneje do 30.09.2009 predpisati normative za učinkovito rabo energije in obnovljive vire energije za objekte, ki so v lasti Republike Slovenije.
- 1.7. Pri zagotavljanju nepremičnin za potrebe več uporabnikov oziroma upravljavcev, so ti nosilcu investicije dolžni zagotavljati sorazmerni del potrebnih sredstev.

Pred začetkom investicije uporabniki z nosilcem investicije sklenejo poseben dogovor, v katerem določijo ključ za zagotavljanje sorazmernega dela potrebnih sredstev iz prejšnjega odstavka.
- 1.8. Ministrstvo za finance v okviru veljavnih predpisov uredi možnost združevanja namenskih sredstev več uporabnikov državnega proračuna za uresničevanje projektov, ki presegajo meje posameznega uporabnika državnega proračuna.
- 1.9. Ministrstvo za pravosodje je v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo in drugimi pristojnimi ministrstvi dolžno temeljito proučiti ter se na tej podlagi odločiti o morebitni pripravi spremembe predpisov, s katerimi bodo nepremičnine, ki imajo status zapuščine brez dedičev, postale last samoupravnih lokalnih skupnosti na območju katerih ležijo. Pri pripravi teh predpisov je Ministrstvo za pravosodje dolžno zagotoviti sodelovanje združenj občin v skladu s 94. členom zakona o lokalni samoupravi¹.

OBRAZLOŽITEV:

Po veljavni zakonodaji se lahko nepremično premoženje, katerega lastnik postane država, pridobiva le v obsegu, ki je potreben za opravljanje nalog bodočega upravljavca. Nakupi nepremičnin, ki postanejo last države so skrbno preiščeni in vnaprej predvideni v Letnem načrtu pridobivanja nepremičnega premoženja. V slednjem so zajeti podatki o okvirni lokaciji, okvirni velikosti, vrsti nepremičnine in predvidenih sredstvih.

¹ Uradni list RS, št. 94/07 in naslednji.

Čeprav je država lastnica okrog 600.000 nepremičnin, je značilno, da iz različnih razlogov niso primerne za opravljanje nalog državnih organov, zato le ti delujejo, tudi znotraj istega resorja, na različnih lokacijah² in pogosto tudi v najetih poslovnih prostorih³. Dolgoročno gledano je najem z vidika stroškov negospodaren in dražji v primerjavi z lastniškimi poslovnimi prostori. V tej zvezi je potrebno dodatno opozoriti tudi na specifiko dela državnih organov. Njihovo delo namreč ne sme biti odvisno od volje najemodajalca, ki lahko, sicer v skladu s pogodbenimi določili, pogodbo odpove in s tem povzroči resne motnje pri delovanju državne uprave. Iz navedenega razloga mora biti dolgoročni cilj države pridobitev lastniških nepremičnin, ki bodo omogočale opravljanje vseh nalog posameznega državnega organa oziroma več organov na zaokroženih lokacijah, s čimer bo dosežena:

- večja učinkovitost dela,
- boljša medsebojna komunikacija znotraj istega resorja,
- zmanjšanje stroškov in
- enostavnejše poslovanje za uporabnike.

Pri reševanju prostorske problematike je pomemben tudi vidik sodelovanja bodočih uporabnikov pri sofinanciranju investicije. Za ta namen Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem predvideva, da morajo uporabniki z nosilcem investicije skleniti poseben dogovor, s katerim bo dogovorjen ključ za zagotavljanje sorazmernega dela potrebnih sredstev.

Pri sklepanju pravnih poslov, s katerimi država pridobiva nepremičnine, sta ključnega pomena skrbnost in gospodarnost. Državi kot kupcu ni cilj samo pridobitev določene nepremičnine na neki lokaciji, temveč tudi cena, primernost in energetska varčnost objekta. Cilj vsakega kupca in seveda tudi države je doseči čim nižjo kupnino. To je mogoče le s pogajanjem, ki bi jih morali državni organi izvesti pri vsakem nakupu, za namen kasnejših revizij pa te procese tudi dosledno dokumentirati.

Poleg navedenega je potrebno kupovati nepremičnine, ki ustrezajo »Merilom za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave« oziroma drugim specialnim merilom, ki jih imajo oziroma bi jih morali imeti posamezni resorji zaradi specifičnih nalog, ki jih opravljajo.

Pri pridobivanju nepremičnin je v tem času smotno slediti tudi sodobnim trendom energetske varčnosti stavb, ki imajo zaradi manjšega obsega porabe energije pozitiven učinek na okolje, dolgoročno pa so manjši tudi stroški porabe. Trenutno ureja standarde za energetske varčnosti stavb Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah⁴, ki pa predpisuje le minimalne zahteve. Da bi bili prostori, ki so namenjeni delovanju državnih organov, kar v največji meri energetske varčni in tako zgled tovrstne gradnje, pa bi moralo Ministrstvo za okolje in prostor čim prej predpisati še normative energetske varčnosti stavb izključno za državno upravo, ki bi investitorje usmerjali k uresničitvi navedenega.

Značilnost nepremičnin je, da so ena od dražjih dobrin, zato je pri odločanju o nakupu ključnega pomena tudi možnost različnih načinov financiranja. V preteklosti se je izkazalo, da je zlasti pri večjih investicijah učinkovit način financiranja najem s postopnim odkupom. Slabost tega sistema pa je, da se s takim načinom financiranja povečuje javno finančni primanjkljaj državnega proračuna po metodologiji ESA 95 (obračunski princip). Ob upoštevanju dobrih in slabih strani obravnavanega sistema Strategija tako predvideva, da bi se z vsakokratnim zakonom o izvrševanju proračuna za določeno proračunsko obdobje določila skupna kvota pravic, potrebnih za pridobivanje lastništva nepremičnin po metodi najema s postopnim odkupom. Tako določeno skupno kvoto pravic bi nato Vlada Republike Slovenije, na predlog Ministrstva za finance, razdelila med posamezne organe, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike. Predlagani način, je v kombinaciji z drugimi načini

² Na več različnih lokacijah delujejo Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za notranje zadeve.

³ Upravne enote so v letu 2008 imele 45.252 m² lastniških prostorov, 46.035 m² v uporabi po 103. členu zakona o državni upravi, 63.915 m² v klasičnem najemu in 12.915 m² v najemu s postopnim odkupom. Po podatkih Ministrstva za javno upravo imajo ministrstva za svoje delovanje približno 64.387 m² lastnih prostorov, 37.149 m² najetih prostorov in 31.314 m² prostorov v najemu s postopnim odkupom.

⁴ Objavljen je bil v Uradnem listu RS, št. 93/08 in predpisuje tehnične zahteve, ki morajo biti izpolnjene za učinkovito rabo energije v stavbah na področju toplotne zaščite, gretja, prezračevanja, hlajenja, klimatizacije, priprave tople pitne vode in razsvetljave v stavbah ter način izračuna projektnih energijskih karakteristik stavbe.

financiranja trenutno edina možna rešitev za pridobitev večjih površin lastniških poslovnih prostorov za državne organe v sorazmerno kratkem času oziroma za reševanje nepredvidenih oziroma urgentnih potreb, saj obstoječi sistem zagotavljanja sredstev za investicije, zaradi premajhnega obsega teh sredstev, tega ne omogoča.

Opozoriti je potrebno tudi na problematiko namenskih sredstev iz naslova ravnanja z nepremičninami. Le te se zbirajo pri posameznih upravljalcih in se v primeru realizacije skupnega projekta ne morejo združevati pri enem upravljalcu. Glede na to, da nekaterim upravljalcem sredstva ostajajo neporabljena, medtem ko jih drugim primanjkuje, bi bilo potrebno v prihodnje vzpostaviti sistem, po katerem bi bilo mogoče ta sredstva koristiti predvsem za skupne in prioritete projekte, ne glede na to, pri katerem upravljalcu so bila zbrana⁵.

Na koncu gre posebno pozornost nameniti še brezplačnemu pridobivanju nepremičnega premoženja, ki ga Zakon ureja v 18. členu. Slednji pravi, da se nepremično premoženje lahko pridobi brezplačno, razen če bi pridobitev povzročila večje stroške kot koristi. Pri sklepanju pravnega posla je torej potrebno pretehtati, da s pridobitvijo lastninske pravice na nepremičnini ne bo več stroškov kot koristi, saj bi se stroški krili iz javnofinančnih sredstev, kar pa bi bilo v nasprotju z načelom gospodarnosti.

Izjema od zgoraj navedenega pravila so primeri pridobitve premoženja na podlagi 9. člena zakona o dedovanju⁶, po katerem zapuščina brez dedičev oziroma zapuščina, kateri se dediči odpovedo, postane last Republike Slovenije. V večini primerov gre za zapuščine, ki so prezadolžene in pri katerih zaradi različnih postopkov nastanejo le še dodatni stroški⁷, ki se krijejo iz javnofinančnih sredstev. Iz spodnje tabele je razvidno število vseh zgoraj navedenih zapuščin v zadnjih treh letih.

<i>Leto</i>	<i>Skupno število zapuščin</i>	<i>Število zapuščin brez dedičev</i>	<i>Število zapuščin – odpoved dedičev</i>	<i>Število zapuščin obremenjenih s terjatvami</i>
2006	43	21	22	19
2007	63	36	27	28
2008	70	34	36	36

Iz prikazanih podatkov je razvidno, da je več kot polovica zapuščin, ki s smrtjo zapustnika preidejo na državo, prezadolženih. Iz tega razloga so že sprejete systemske rešitve, ki omogočajo stečaj zapuščine in poplačilo stroškov le tega iz zapuščinske mase. Za tiste zapuščine, ki niso prezadolžene pa bi bilo smiselno, da preidejo v last samoupravne lokalne skupnosti, na območju katerih se nahajajo. Ker bi posamezne lokalne samoupravne skupnosti v primerjavi z obstoječim sistemom pridobile le neznatno število tovrstnega premoženja, bi ga prav gotovo lažje in gospodarnejše izrabile.

2. Razpolaganje z nepremičnim premoženjem v lasti Republike Slovenije

2.1. Prodaja

2.1.1. Prodajo državnega premoženja so upravljalci dolžni opraviti v vseh tistih primerih, ko nepremičnega premoženja trajno ne potrebujejo več za opravljanje svojih nalog. Prodajo so upravljalci dolžni izvesti po tisti metodi, ki Republiki Sloveniji zagotovi ekonomsko najugodnejši izid.

⁵ Tako priporoča Vladi Republike Slovenije tudi Računsko sodišče Republike Slovenije na 69. strani Revizijskega poročila o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008.

⁶ Uradni list SRS, št. 15/1976 in naslednji.

⁷ Po dosedanjih izkušnjah znaša samo strošek stečaja zapuščine, ki se krije iz proračuna države, najmanj 3.000,00 €. Poleg navedenega, pa nastajajo tudi drugi, višji stroški v zvezi s pravnimi, vzdrževanjem, morebitnimi odškodninami, dajatvami itd.

2.1.2. Upravljalci državnega premoženja so dolžni v vseh primerih, ko izkustveno ugotovijo, da opravljena cenitev odstopa od splošno znanih in dostopnih podatkov o vrednosti nepremičnin na določenem območju, tako cenitev dati v revizijo.

Pri vseh prodajah državnega premoženja, pri katerih vrednost posamezne nepremičnine presega 300.000,00 €, je revizija obvezna.

V skladu s prejšnjima odstavkoma je revizijo cenilnih poročil za tiste pravne posle o katerih odloča Vlada Republike Slovenije, dolžno zagotavljati Ministrstvo za javno upravo.

Za uresničitev naloge iz prejšnjega odstavka bo z rebalansom državnega proračuna za leto 2009, Ministrstvu za javno upravo odprta nova proračunska postavka, na kateri bodo zagotovljena sredstva v višini 70.000,00 €.

Usmeritve te Strategije o revizijah cenitev se smiselno uporabljajo tudi v primerih, ko se nepremičnine v lasti Republike Slovenije oddajajo v najem ali obremenjujejo s stavbno pravico ter v vseh drugih primerih, ko je v skladu s predpisi nepremično premoženje v lasti Republike Slovenije treba obvezno oceniti, razen v primerih neodplačne odsvojitve nepremičnine.

Pri vseh tistih prodajah, pri katerih vrednost posamezne nepremičnine ne presega 300.000,00 € in v primerih iz petega odstavka te točke, so upravljalci dolžni kontinuirano zagotavljati revizije cenilnih poročil in sicer tako, da skupna letna vsota revidiranih cenitev znaša vsaj eno tretjino vseh izdelanih cenitev.

Usmeritve iz te točke veljajo eno leto od dneva njihovega sprejema na Vladi Republike Slovenije. Po izteku tega roka, bo Vlada Republike Slovenije na predlog Ministrstva za javno upravo ocenila učinke teh usmeritev ter se na tej podlagi odločila ali usmeritve ostanejo v veljavi trajno ali pa se omilijo.

2.1.3. Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za finance in Slovenski inštitut za revizijo:

- uskladijo in po potrebi dopolnijo postopke, ki zagotavljajo revizijo cenilnih poročil ter
- se dogovorijo za način objavljanja podatkov o cenilcih, za katere so revizije pokazale bistvena odstopanja od vsakokratnih veljavnih mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti, ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

2.1.4. Ministrstvo za javno upravo je dolžno v skladu s terminskim planom vzpostaviti enotni spletni portal nepremičnin v lasti Republike Slovenije, s katerim bo na sodoben način zagotovljen celovit pregled nad prodajo vsega nepremičnega premoženja, ki je v lasti Republike Slovenije ter kjer bodo na enem mestu zbrani vsi podatki o nepremičninah, ki so v lasti države.

OBRAZLOŽITEV:

Zakon nalaga upravljavcem dolžnost gospodarnega ravnanja z nepremičnim premoženjem, pri čemer je ravnanje gospodarno, kadar se premoženje, ki ga ne potrebuje nobeden od upravljavcev, v prvi vrsti proda in šele podredno odda v najem oziroma se na drug način zagotovi njegova gospodarna raba.

Upravljalci morajo poskrbeti, da so vse aktivnosti takšne, da prinesejo najboljši rezultat za državo. Že predpisi nalagajo dolžnost, da se stvarno premoženje praviloma prodaja po metodi javne dražbe oziroma javnega zbiranja ponudb, s čimer se doseže, da k prodaji pristopijo vsi zainteresirani kupci, zaradi česar se ponavadi za nepremičnino iztrži kupnina, ki je višja od ocenjene vrednosti. Pri tem je poleg izbire metode prodaje seveda še več drugih dejavnikov, ki vplivajo na končni rezultat prodaje –

na primer: fizično stanje, lokacija, možnosti gospodarske izrabe nepremičnine itd. V nekaterih primerih pa zakonodaja dopušča sklepanje pravnih poslov tudi po metodi neposredne pogodbe. V teh primerih je ključnega pomena, da se z vsemi zainteresiranimi kupci dosledno izvedejo pogajanja o ceni in tako se doseže najvišja možna kupnina.

Izhodišče pri določanju vrednosti posamezne nepremičnine predstavljajo cenilna poročila, ki jih lahko izdelajo izključno strokovnjaki cenilne stroke. V praksi se je izkazalo, da je med posameznimi ocenjevalci oziroma cenilci vrednosti nepremičnin precejšnja razlika. Slednje je razvidno že iz primerov, ko različni cenilci oz. ocenjevalci vrednosti nepremičnin v enakem obdobju za enake nepremičnine podajo različne ocene vrednosti. Ker lahko napake in nedoslednosti bistveno vplivajo na realno vrednost nepremičnega premoženja države, je ključnega pomena strokovni nadzor nad delom cenilcev in ocenjevalcev vrednosti nepremičnin. To se lahko zagotovi samo z revizijami cenilnih poročil, ki bi jih morali upravljavci, kot naročniki storitev, izvajati tako v primerih, ko že po laični presoji cenilec ni upošteval vseh pravil stroke, kot tudi v povsem naključno izbranih primerih. Zavest o tem, da je možen nadzor nad delom cenilske stroke bi dolgoročno izboljšala kvaliteto izdelkov in s tem zaupanje naročnikov v pravilnost in strokovnost predložene ocene vrednosti nepremičninskih pravic.

Ker na območju Republike Slovenije še vedno obstaja več vrst kvalificiranih strokovnjakov za področje ocenjevanja vrednosti nepremičninskih pravic, ki imajo različen program izobraževanja in različen sistem nadzora, je nujno, da se Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za finance in Slovenski inštitut za revizijo, kot izdajatelji licenc za njihovo delo, čim prej uskladijo in po potrebi dopolnijo postopke revizije cenilnih poročil ter vzpostavijo sistem objave podatkov o cenilcih, ki bo izkazoval morebitne izrazite nestrokovnosti in nedoslednosti njihovega dela. Navedeno potrjuje tudi ugotovitev Računskega sodišča Republike Slovenije v Revizijskem poročilu o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008⁸.

V zvezi s cenitvami državnega premoženja Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem uvaja tudi pravilo, da se opravlja revizija cenitev premoženja v vrednosti nad 300.000,00 €. Gre namreč za tolikšno vrednost, ki si zasluži posebno pozornost in nadzor na vseh stopnjah sklepanja pravnih poslov.

Kot pomanjkljivost pri prodajah nepremičnega premoženja gre izpostaviti tudi, da se ta naznanja zainteresirani javnosti na spletnih straneh posameznih ministrstev. Ta način objav je nepregleden tako za državne organe kot tudi za morebitne zainteresirane kupce. Iz tega razloga se na Ministrstvu za javno upravo že dlje časa razvija ideja o vzpostavitvi Enotnega spletnega portala stvarnega premoženja, kjer bo na enem mestu mogoče dobiti informacije o vseh nameranih prodajah nepremičnin v lasti države, kar bo prav gotovo pripomoglo k večji učinkovitosti pri prodaji.

2.2. Brezplačna odsvojitvev nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije

2.2.1. Odsvajanje nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije je praviloma odplačno, neodplačen prenos je zato izjema, ki ga je v vsakem konkretnem primeru potrebno natančno utemeljiti.

2.2.2. Na samoupravne lokalne skupnosti se nepremično premoženje prenaša neodplačno v skladu s predpisi o skladnem regionalnem razvoju, le izjemoma pa na podlagi zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

⁸ Na strani 22 Računsko sodišče Republike Slovenije v točki »2.1.3. Postopki ocenjevanja vrednosti oziroma cenitev premoženja« navaja, da so cenitve, ki so podlaga za prodajo zemljišč, med seboj neprimerljive, se metodološko razlikujejo, številni cenilci ne navajajo konkretnih primerljivih prodaj, ne obrazložijo prilagoditev cen, določajo cene v razmerju 1:6 za istovrstna zemljišča in določajo vrednosti, ki so bistveno nižje od tržnih.

Pred neodplačnim prenosom nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije na samoupravno lokalno skupnost, je treba natančno pregledati vsa premoženjskopravna razmerja med državo in konkretno samoupravno lokalno skupnostjo ter hkrati v povezavi z neodplačnim prenosom poizkušati urediti čim več odprtih premoženjskih vprašanj s to lokalno skupnostjo.

- 2.2.3. Ministrstvo za javno upravo vzpostavi in vodi evidenco o neodplačnih prenosih nepremičnega premoženja na samoupravne lokalne skupnosti na podlagi zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in enkrat na leto o tem poroča Vladi Republike Slovenije.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko vzpostavi in vodi evidenco o neodplačnih prenosih nepremičnega premoženja na samoupravne lokalne skupnosti na podlagi zakona o vzpodbujanju skladnega regionalnega razvoja in enkrat letno o tem poroča Vladi Republike Slovenije.

Poročilo Ministrstva za javno upravo in poročilo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko se enkrat letno pripravita kot skupno poročilo.

- 2.2.4. Pogodbe o neodplačnih prenosih nepremičnega premoženja morajo vsebovati določbo o prepovedi nadaljnje odsvojitve vsaj za 15 let in določbo o dolžnosti vrnitve tega premoženja, če to ne služi več uresničevanju javnega interesa.

Pogodbe o neodplačnih prenosih nepremičnega premoženja morajo vsebovati tudi določilo o obveznosti pridobitelja, da Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko letno poroča ali nepremično premoženje še služi uresničevanju javnega interesa. V primeru, da je bil prenos opravljen na podlagi zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, pa je pridobitelj dolžan enkrat letno poročati upravljavcu, od katerega je pridobil tako premoženje.

V primeru odsvojitve nepremičnine pred iztekom pogodbeno določenega roka, je pridobitelj take nepremičnine dolžan Republiki Sloveniji plačati odškodnino v višini ocenjene vrednosti nepremičnine oziroma kupnino, če je ta višja od ocenjene vrednosti nepremičnine. V primeru izboljšanja nepremičnine se tako določena odškodnina ali kupnina zmanjšata za del, ki pomeni povečanje njene vrednosti.

- 2.2.5. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je dolžna nemudoma pripraviti podzakonski predpis, ki ga zahteva 37. člen zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

OBRAZLOŽITEV:

Brezplačna odsvojitvev je v bistvu darilna pogodba, zato se za pravila med strankama smiselno uporabljajo pravila obligacijskega prava, v kolikor Zakon ne določa posebnih pravil. Ker je namen Zakona, da se z razpolaganjem z nepremičnim premoženjem dosega najvišji možni izkupiček, je slednjega možno brezplačno odsvojiti le izjemoma. Za tovrstni pravni posel morata biti izpolnjena dva pogoja, in sicer:

1. da je pridobitelj oseba javnega prava, razen javnega podjetja ter
2. da je izkazan javni interes, ki se v vsakem konkretnem primeru presoja posebej, potrebno pa ga je tudi natančno obrazložiti.

Smiselno je, da imajo prednost pri brezplačni odsvojitvi samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer je brezplačni prenos izveden praviloma po predpisih o skladnem regionalnem razvoju in samo izjemoma skladno s splošno zakonodajo s področja stvarnega premoženja države.

Z namenom preprečitve zlorab tega instituta, je potrebno v pogodbe o neodplačnih prenosih vključiti določila, na podlagi katerih je:

- prodaja brezplačno pridobljenega nepremičnega premoženja določeno obdobje prepovedana,
- potrebno neodplačno pridobljeno premoženje vrniti, če le to ne služi več javnemu interesu ter
- pridobitelj, ki kljub prepovedi neodplačno pridobljeno nepremično premoženje odsvoji, dolžan državi vrniti odškodnino, v višini ocenjene vrednosti nepremičnega premoženja.

3. Najemanje nepremičnega premoženja za potrebe Republike Slovenije

- 3.1. Nepremičnina za potrebe države se lahko najame le v primerih, ko primerne nepremičnine ni možno zagotoviti v okviru nepremičnega premoženja, ki je v lasti Republike Slovenije, v skladu z »Merili za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave« oziroma v skladu s posebnimi merili za posebne skupine poslovnih prostorov.
- 3.2. Organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, so v skladu s finančnimi zmožnostmi dolžni postopno zmanjševati obseg nepremičnin, ki jih imajo v najemu in sicer tako, da v primeru, ko nepremičnino trajno potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti, poskušajo pridobiti lastništvo nad najeto nepremičnino ali lastništvo nad drugo primerno nepremičnino.
- 3.3. Organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, so pri najemanju nepremičnega premoženja za svoje potrebe dolžni najprej ugotoviti, kaj je na določenem območju v danem trenutku na voljo na nepremičninskem trgu, najemno pogodbo pa skleniti z najugodnejšim ponudnikom šele po opravljenih pogajanjih z vsemi relevantnimi ponudniki.
- 3.4. Usmeritve iz te točke ne veljajo za tiste primere, ko bi najem nepremičnine lahko resno ogrozil uresničevanje nalog, zaradi katerih se nepremičnina najema.

OBRAZLOŽITEV:

Najemanje poslovnih prostorov za potrebe opravljanja nalog državnih organov je smiselno v primerih, kadar država nima dovolj lastniških prostorov oziroma le ti niso v skladu z »Merili za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave« oziroma v skladu s posebnimi merili za posebne skupine poslovnih prostorov. Ker je najem na dolgi rok s finančnega vidika neekonomičen, Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem predvideva postopno pridobivanje lastniških prostorov. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev, bo v vmesnem obdobju potrebno prostorsko problematiko vseeno reševati z najemi. Iz tega razloga Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem organom, ki so pristojni za to področje nalaga, da morajo pred sklenitvijo najemnih pogodb opraviti skrbno analizo stanja na trgu nepremičnin in pravni posel skleniti z najugodnejšim ponudnikom, ki se je udeležil pogajanj z državo kot najemnikom.

4. Sodelovanje samoupravnih lokalnih skupnosti pri izvedbi investicij Republike Slovenije vključno z uporabo nepremičnin v lasti občin na podlagi 103. člena zakona o upravi⁹

4.1. Republika Slovenija bo pri določanju prioritete za izvedbo investicij, kot pomemben element upoštevala tudi pripravljenost konkretne samoupravne lokalne skupnosti, da pri izvedbi investicije sodeluje s finančnimi sredstvi, z neodplačnim prenosom lastninske pravice na nepremičninah, z oprostitvijo plačila komunalnega ali drugih prispevkov ali na druge načine, ki zmanjšujejo višino sredstev, katere je za izvedbo investicije dolžna zagotoviti Republika Slovenija.

4.2. Upravne enote še naprej uporabljajo poslovne prostore, na katerih imajo te pravico uporabe na podlagi 103. člena zakona o upravi, v tistih primerih, ko ti poslovni prostori še zagotavljajo primerne delovne pogoje in ne povzročajo prekomernih stroškov vzdrževanja in obratovanja.

V primeru, da gre za neprimerne prostore, oziroma v primeru, ko njihovo vzdrževanje in obratovanje terja prevelike stroške, pa se upravnim enotam poslovni prostori zagotavljajo v novozgrajenih oziroma adaptiranih upravnih centrih ali pa na drugih primernih lokacijah.

4.3. V upravnem centru je mogoče zagotoviti poslovne prostore za potrebe lokalne skupnosti še zlasti v primeru, če je z občino pred tem dosežen dogovor o neodplačnem prenosu poslovnih prostorov občine na državo, ki jih Republika Slovenija zaseda na podlagi 103. člena zakona o upravi.

OBRAZLOŽITEV:

Eden od pomembnih dejavnikov pri odločanju o investicijah v nepremičnine so prav gotovo tudi sredstva. Kadar gre za nepremičnine, ki so potrebne za delovanje upravnih organov na lokalni ravni, je projekte s finančnega vidika lažje uresničiti takrat, ko je pri investiciji pripravljena pomagati tudi lokalna skupnost. Pri tem je lahko sodelovanje v obliki finančnih sredstev, neodplačnih prenosov lastninske pravice na nepremičninah, oprostitve plačila komunalnega ali drugih prispevkov ali drugi načini, ki zmanjšujejo višino sredstev, katero je za izvedbo investicije dolžna zagotoviti Republika Slovenija. Sodelovanje lokalne skupnosti je tako lahko eden od poglobitvenih elementov pri odločanju o prioritetenih investicijah.

Povsem specifične pa so pogodbe o uporabi poslovnih prostorov z občinami, sklenjene na podlagi 103. člena derogiranega zakona o upravi. Slednje je Republika Slovenija sklenila v letu 1994, ko je na račun novo ustanovljenih upravnih enot prevzela nekatere naloge od takratnih občin. Določba 103. člena zakona o upravi državi omogoča, da izvaja te pristojnosti še naprej v istih prostorih, in sicer brezplačno kljub temu, da je lastnik prostorov občina. S temi prostori ima država le dodatno obveznost, da poleg tekočega, tudi investicijsko vzdržuje objekte. Te vrste pogodb Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem izpostavlja, ker ima država za potrebe delovanja upravnih enot še vedno v uporabi 44.861 m² poslovnih površin, medtem ko ima lastnih poslovnih površin za iste namene 44.530 m², 72.606 m² pa ima jih v najemu, bodisi na podlagi klasičnih najemnih pogodb bodisi na podlagi pogodb o najemu s postopnim odkupom.

Ministrstvo za javno upravo večje obnove tovrstnih prostorov rešuje z izgradnjo upravnih centrov. Pri tem tesno sodeluje z večino občin tako, da se poizkuša dogovoriti o brezplačnem prenosu lastninske pravice na prostorih, ki jih uporablja po že navedenem 103. členu. S to prakso kaže nadaljevati tudi v prihodnje, saj se je pokazala kot učinkovit način dokončnega reševanja prostorske problematike

⁹ Uradni list RS, št. 67/94 – Zakon je bil derogiran z Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02), vendar pa slednji ni na novo uredil stanja po 103. členu, kar pomeni, da se obstoječe pogodbe izvajajo nemoteno tudi v prihodnje, medtem ko novih ni mogoče skleniti.

upravnih enot in drugih državnih organov na lokalni ravni. To je bilo tudi eno temeljnih izhodišč Ministrstvu za javno upravo pri pripravi predloga Načrta reševanja prostorske problematike za potrebe državne uprave na sekundarni ravni za obdobje 2008 – 2018.

5. Oddajanje nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije v najem

- 5.1. Nepremičnine, ki jih posamezen upravljaivec začasno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, je ta dolžan oddati v najem, samo izjemoma pa je tako premoženje mogoče dati v brezplačno uporabo.

Enako velja za tiste nepremičnine, ki jih posamezen upravljaivec ne potrebuje trajno, imajo pa zanj strateški pomen.

- 5.2. Ministrstvo za javno upravo je dolžno pripraviti spremembe predpisov, na podlagi katerih bo mogoče določene nepremičnine, ki imajo za državo strateški pomen, oddajati v najem tudi za obdobje, ki je daljše od petih let.

OBRAZLOŽITEV:

Če nepremičnega premoženja začasno ne potrebuje noben uporabnik, se praviloma odda v najem in le izjemoma v brezplačno uporabo. Prav tako se lahko odda v najem tudi nepremično premoženje, ki je sicer zajeto v Letnem načrtu razpolaganja, pa postopek javne dražbe in javnega zbiranja ponudb oziroma neposredne pogodbe ni bil uspešno zaključen, a največ za eno leto. Službena stanovanja pa se oddajo v najem skladno s predpisi, ki urejajo stanovanjske zadeve.

Zaradi načela gospodarnosti, se oddaja v najem praviloma opravi na podlagi metod javne dražbe in javnega zbiranja ponudb, v taksativno naštetih primerih v Zakonu, pa tudi z metodo neposredne pogodbe. Pri izbiri metode je potrebno zasledovati ekonomski učinek, kar pomeni, da upravljaivec državnega premoženja lahko in celo mora izvesti javno dražbo oziroma javno zbiranje ponudb tudi v primeru, če so izpolnjeni pogoji za neposredno pogodbo, pa je iz konkretnega primera razvidno, da bi metoda javne dražbe oziroma metoda javnega zbiranja ponudb za upravljavca prinesla ugodnejši ekonomski učinek.

Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 84/07 in 94/07, v nadaljevanju: Uredba) je oddajo v najem omejila na dobo petih let, a bi bilo smiselno podaljšati rok oddaje tudi na bistveno daljši čas, predvsem za tiste nepremičnine, ki imajo strateški pomen za državo.

6. Brezplačna uporaba nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije

- 6.1. Ministrstvo za javno upravo je dolžno pripraviti spremembo predpisov, na podlagi katerih bodo, ob vnaprej določenih pogojih, lahko nepremično premoženje države brezplačno uporabljale vse osebe javnega prava, društva, ki delujejo v javnem interesu ter nevladne organizacije.

Za isto spremembo predpisov je treba, ob izpolnjevanju vnaprej določenih razlogov, tudi bistveno podaljšati obdobje za katerega je v takih primerih možno skleniti pogodbo o brezplačni uporabi nepremičnega premoženja v lasti države.

OBRAZLOŽITEV:

Inštitut brezplačne uporabe nepremičnega premoženja države je novost, ki jo je prinesel Zakon. Njegov osnovni namen je bila pravna ureditev potreb iz prakse, po kateri so upravljavci nepremično premoženje države oddajali ali poskušali oddajati v »brezplačen najem«.

Opisani inštitut se lahko uporabi v primeru, ko sta izpolnjena dva temeljna pogoja, in sicer:

- premoženja začasno ne potrebuje noben uporabnik, kar z drugimi besedami pomeni, da ni potrebe po prenosu pravice upravljanja na drugega upravljavca ter
- uporabnik takega premoženja je oseba javnega prava ali nevladna organizacija, ki to premoženje uporabljata za izvrševanje javnih nalog oziroma nalog, ki so v javnem interesu¹⁰.

Dobo brezplačne uporabe nepremičnega premoženja predpisi maksimirajo na pet let, saj inštitut izhaja iz predpostavke, da gre za premoženje, ki ga uporabniki le začasno ne potrebujejo.

Praktične izkušnje z uporabo tega inštituta so stare dobro leto dni. V tem obdobju je Vlada Republike Slovenije sklenila šest pogodb, s katerimi je nepremično premoženje v lasti Republike Slovenije oddala v brezplačno uporabo. Predmet oddaje so bili opremljeni poslovni prostori, maloobmejni prehod, del dijaškega doma, skladiščni in pisarniški prostori, kompleks gradu in zimsko kopališče. Premoženje je bilo oddano v brezplačno uporabo za dobo od 1,5 meseca do 5ih let, pri čemer je bila maksimalna dovoljena doba dogovorjena le v treh primerih. Prejemnik premoženja je bila v štirih primerih občina, v enem primeru javni zavod, v enem primeru pa nevladna organizacija. Iz tako majhnega števila in tako raznolikih primerov praktično ni mogoče izveči nobene zakonitosti. Tri poskuse oddaje državnega premoženja v brezplačno uporabo je Vlada Republike Slovenije tudi zavrnila zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev.

V zvezi z obravnavanim inštitutom bi veljalo razmisliti o spremembi Zakona, s katerim bi inštitut brezplačne uporabe bolj »odprli«, s tem da bi:

- omogočili brezplačno uporabo za bistveno daljše časovno obdobje;
- razširili krog subjektov, ki so upravičeni do tovrstne uporabe nepremičnega premoženja na vse osebe javnega prava, društva, ki delujejo v javnem interesu in nevladne organizacije;
- natančneje uredili obveznosti subjekta, ki pridobi pravico do brezplačne uporabe nepremičnega premoženja v lasti Republike Slovenije¹¹.

7. Ustanavljanje stavbne pravice na nepremičnem premoženju v lasti Republike Slovenije

7.1. Nepremičnine v lasti Republike Slovenije se obremenjujejo s stavbno pravico le v primerih, če obstajajo utemeljeni razlogi, zaradi katerih nepremičnine ni mogoče prodati.

Stavbna pravica se tako ustanavlja kot skrajna izjema in ob doslednem spoštovanju pogojev, ki jih določa stvarnopravni zakonik.

Stavbna pravica se lahko ustanovi le, če je to tudi v interesu Republike Slovenije. Interes Republike Slovenije za obremenitev njene nepremičnine s stavbno pravico je treba v vsakem posameznem primeru skrbno utemeljiti.

¹⁰ Tako premoženje na tak način v vsakem primeru ostane znotraj javnega sektorja in služi uresničevanju javnega interesa.

¹¹ V grobem bi pridobitelju takega premoženja naložili vse obveznosti povezane z dejansko urejenostjo premoženja, obveznosti v zvezi s pravno urejenostjo pa bi ostale upravljavcu.

- 7.2. V vseh tistih primerih, ko imetnik stavbne pravice ne potrebuje celotne parcele, je pred sklenitvijo pogodbe obvezna parcelacija tako, da se s stavbno pravico obremeni čim manjši del premoženja Republike Slovenije.
- 7.3. Pred vsako ustanovitvijo stavbne pravice je treba pretehtati višino nadomestila, ki naj bi ga Republika Slovenija prejela v času veljavnosti pogodbe, višino nadomestila, ki naj bi ga Republika Slovenija izplačala lastniku stavbe po izteku veljavnosti pogodbe in uporabnost zgradbe za Republiko Slovenijo po preteku pogodbenega razmerja ter se odločiti ali ne bi bilo bolj smotno parcele prodati.
- 7.4. Ministrstvo za javno upravo prouči možnost spremembe predpisov, s katerimi se ukine ali pa bistveno omeji možnost brezplačnega ustanavljanja stavbne pravice na nepremičninah, ki so last Republike Slovenije.
- 7.5. Ministrstvo za finance je dolžno pripraviti stališča glede zagotavljanja sredstev, ki jih bo država ob izteku posameznih pogodb o ustanovitvi stavbne pravice, dolžna izplačati lastniku zgradbe.

OBRAZLOŽITEV:

Stavbna pravica, ki je pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino, je v slovenskem pravnem prostoru relativno nov pravni institut, saj je bil uveden šele z uveljavitvijo stvarnopravnega zakonika¹². Navedeni predpis stavbno pravico ureja v določbah od 256. do 265. člena. Primere ustanavljanja te pravice na premoženju države, pokrajin in občin, natančneje določata 29. člen Zakona ter na njegovi podlagi sprejeta Uredba v 64. členu. Možnost in poseben postopek ustanovitve pa ureja tudi zakon o javno zasebnem partnerstvu¹³, ki ureja področje zasebnega vlaganja v javne projekte ali javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Upravljalci državnih nepremičnin so se instituta stavbne pravice začeli številčneje posluževati šele leta 2005, ko so bile sklenjene 3 pogodbe. V letih ki so sledila, je število tovrstnih pogodb naraslo, leta 2006 je bilo tako na nepremičninah države ustanovljenih 16 stavbnih pravic, leta 2007 je bilo takih primerov 10, v dveh primerih pa je država nastopala kot imetnik stavbne pravice. Število se je v letu 2008 še povečalo, država je bila lastnica obremenjenega zemljišča v 41 primerih, imetnica stavbne pravice pa v 11 primerih. Seveda je treba ob tem pojasniti, da gre za pogodbe, ki so bile predložene v obravnavo Vladi Republike Slovenije, pri čemer ti podatki ne obsegajo podatka o številu pogodb, ki so jih nekateri organi v nasprotju z veljavnimi predpisi sklepali kar sami¹⁴.

Za zagotovitev gospodarnega ravnanja države z nepremičninami v postopkih ustanavljanja stavbnih pravic, bo potrebno v vsakem posamičnem primeru presoјati, ali je stavbna pravica res tisti optimalni institut za gospodarjenje z nepremičnino. Ker se stavbne pravice zaradi narave tega instituta praviloma ustanavljajo za relativno dolgo časovno obdobje¹⁵, bo potrebno presoјati, ali bi bilo v konkretnem primeru morda bolj gospodarno nepremičnino prodati ali pa bi bila ob celoviti, kompleksni presoји zadeve racionalnejša ustanovitev stavbne pravice. Obstoj stavbne pravice na nepremičnini pomeni za lastnika dolgotrajno nezmožnost uporabe obremenjene nepremičnine, zaradi česar je potrebno skrbno presoditi, ali je upoštevajoč višino nadomestila za ustanovitev stavbne pravice v primerjavi z višino nadomestila ob prenehanju le-te, obremenjeno nepremičnino sploh smiselno obdržati v lasti. Upoštevajoč pomen navedene obremenitve, je Računsko sodišče Republike Slovenije v svojem Revizijskem poročilu o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008 poudarjalo

¹² Uradni list RS, št. 87/02.

¹³ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁴ Primere navaja tudi Revizijsko poročilo o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008.

¹⁵ Stavbna pravica ne sme trajati več kot 99 let.

pomen gospodarne in skrbne določitve višine nadomestila, ki ga mora imetnik plačevati lastniku nepremičnine - državi ter tudi način plačevanja nadomestila¹⁶. Ob navedenem, Računsko sodišče Republike Slovenije pri revidiranju ustanavljanja stavbnih pravic na nezazidanih stavbnih zemljiščih v poročilu izpostavlja tudi primere, ko se je institut stavbne pravice uporabil v nasprotju s svojo civilnopravno naravo za urejanje nerešenih lastninsko pravnih in drugih medsebojnih razmerij¹⁷.

Pred sklenitvijo pravnega posla je potrebno resno presoditi, ali obstaja interes lastnika, v konkretnem primeru države, za ustanovitev stavbne pravice. V navedenem kontekstu je potrebno skrbno presoditi, kakšno korist nudi lastniku zgradba, ki po prenehanju postane njegova last, kar pomeni, ali bo objekt po prenehanju koristil za lastne potrebe, ali pa ga bo mogoče tržiti kako drugače. V kolikor navedene koristi, ki jih predstavlja zgradba, katera po prenehanju ostane na nepremičnini in višina nadomestila, ki ga lastnik iz naslova obremenitve prejeme, ekonomsko in strateško ne prevladajo, bi bilo bolj smotrno namesto ustanovitve stavbne pravice take nepremičnine prodati.

Ker stavbna pravica predstavlja obremenitev zemljišča tako v zemljiški knjigi kot v naravi, je potrebno za večje nepremičnine, ki se dejansko obremenjujejo le v manjšem obsegu, a so zemljiškoknjižno obremenjene v celoti (ne glede na natančni koordinatni sistem opredelitve stavbne pravice), pred sklenitvijo pogodbe obvezno izvesti parcelacijo, saj je smiselno skrbeti, da je nepremično premoženje države obremenjeno v čim manjšem obsegu. Parcelacija in neobremenjenost novonastale nepremičnine bistveno olajšuje tako upravljanje in razpolaganje z nepremičninami ter omogoča takšno gospodarjenje, ki zagotavlja čimbolj ugodne ekonomske rezultate.

Pred ustanovitvijo stavbne pravice je zaradi smotrnega dolgoročnega načrtovanja prihodkov in izdatkov potrebno pridobiti informacije o dejanski investiciji in vrednosti objekta, ki bo na nepremičnini v lasti države zgrajen. Pred ustanovitvijo stavbnih pravic je nujno potrebna izdelava celovitih preračunov. Ti naj pojasnijo, ali in v kakšni meri bo višina nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki jo bo v času trajanja razmerja prejela država, lahko ob prenehanju stavbne pravice pokrila nadomestilo povečanja vrednosti nepremičnine, ki ga bo morala Republika Slovenija izplačati imetniku stavbne pravice. Višina nadomestila ob prenehanju je vsaj določljiva in sicer v višini zakonsko določenega minimuma, ki pomeni, da nadomestilo ne sme biti manjše od polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine. Pri sklepanju pogodb je potrebno upoštevati običajno močan interes nasprotne pogodbene stranke ter eventualne koristi Republike Slovenije, ki jih predstavlja za državo objekt in povsod, kjer je le mogoče, že v sami pogodbi določiti, da se višina nadomestila ob prenehanju pogodbe določi le v višini polovice povečanja vrednosti nepremičnine. V preračunih je potrebno upoštevati tudi amortizacijo zgradbe. Zaradi navedenega je izjemno pomembno, da so navodila cenilcev kar se da natančna in gospodarna, saj taka cenitev predstavlja vsaj neko orientacijo za izračun nadomestila ob zaključku pogodbe.

Zaradi zagotovitve dolgoročne stabilnosti javnih financ bo nujno potrebno, da Ministrstvo za finance v bližnji prihodnosti pripravi enotno stališče glede zagotavljanja sredstev, ki jih bo potrebno ob prenehanju stavbne pravice, torej najkasneje po 99 letih oziroma po preteku časa iz pogodbe, izplačati imetnikom stavbne pravice. De facto gre namreč ob sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice, poleg enkratnih oziroma dolgoročnih prihodkov proračuna iz naslova nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, tudi za prevzemanje zelo dolgoročnih obveznosti, katerih dimenzije upravljavcem v trenutku sklenitve pogodbe običajno niso niti približno znane. Zaradi navedenega bi bilo smotrno pred ustanovitvijo stavbne pravice naložiti upravljavcu dodatno obveznost obrazložitve, ki bi vsebovala podatke o uporabnosti objekta za Republiko Slovenijo po prenehanju pogodbenega razmerja, podatke o vrednosti objekta, ki bo zgrajen na podlagi stavbne pravice, okvirni izračun oz. predvidevanje povečanja vrednosti nepremičnine po preteku pogodbe in na tej podlagi, upoštevajoč vse finančne instrumente, izdelavo temeljnih preračunov prejetega nadomestila za ustanovitev stavbne pravice ter načrt zagotavljanja sredstev za nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice. Navedeni podatki so tisti, ki bi pokazali, ali in v katerih primerih je ustanovitev stavbne pravice racionalna in gospodarna.

¹⁶ Nadomestilo se lahko plača v enkratnem znesku oziroma se obročno odplačuje.

¹⁷ Odsotnost programov za razvoj letališč, reševanje problematike črnih gradenj zgrajenih na nepremičninah v lasti države, zagotovitev pogojev za pridobivanje gradbenih dovoljenj.

V duhu zgoraj navedenega, ni potrebno dodatno pojasnjevati, zakaj je potrebna bodisi normativna ukinitvev bodisi bistvena omejitev pri brezplačnem ustanavljanju stavbnih pravic ter zakaj je potrebno, glede na obstoječe predpise, javni interes po možnosti kar se da natančno finančno opredeliti, predvsem pa razlagati restriktivno. Restriktivna razlaga pomeni, da sam status osebe javnega prava, ki opravlja svojo z zakonom ali kako drugače določeno dejavnost, še ne pomeni izkaza javnega interesa, ki je podlaga za sklenitev neodplačne pogodbe. Javni interes mora biti jase in nedvoumen za širšo družbeno skupnost ter mora predstavljati tisti »dodatni« javni interes poleg opravljanja običajnih javnih nalog. V skladu z navedenim je utemeljena smernica, da se brezplačno ustanavljanje stavbne pravice na nepremičninah, ki so last države ukine oziroma bistveno omeji.

Z dobro načrtovanim gospodarjenjem je namreč mogoče preprečiti obstoječo, prikrito grožnjo, da bi ob prenehanju stavbne pravice v primerih, ko bi bili objekti več vredni od samega zemljišča, prišlo bodisi do večjih bremenitev javnih financ bodisi do podcenjenega, prisilnega razdajanja nepremičnin v državni lasti, kar bi bilo vsekakor v nasprotju z njenimi gospodarskimi in strateškimi interesi.

8. »Centralna evidenca nepremičnin v lasti Republike Slovenije« in interni trg nepremičnin

8.1. Upravljalci 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.

Ministrstvo za javno upravo enkrat letno poroča Vladi Republike Slovenije o stanju vnosov v »Centralno evidenco nepremičnin v lasti Republike Slovenije«.

8.2. Ministrstvo za javno upravo v skladu s terminskim planom zagotovi možnost, da v »Centralno evidenco nepremičnin v lasti Republike Slovenije« na podlagi lastne odločitve svoje nepremičnine vpišejo tudi samoupravne lokalne skupnosti in o tem obvesti Vlado Republike Slovenije.

8.3. Ministrstvo za javno upravo, Geodetska uprava Republike Slovenije ter Ministrstvo za pravosodje so dolžni poenotiti prakso pri vodenju »Centralne evidence nepremičnin v lasti Republike Slovenije«, vseh katastrov in zemljiške knjige, vključno z enotno uporabo terminov, ki se nanašajo na pravice na nepremičninah tako, da bo na podlagi medsebojne primerjave navedenih evidenc mogoče v vsakem trenutku ugotoviti, ali so v vse evidence vpisane vse nepremičnine, ki so v lasti Republike Slovenije.

Po dokončni določitvi obsega nepremičnin, ki so v lasti države, pa je treba postaviti končen rok za vpis vseh državnih nepremičnin, z vsemi podatki, v vse uradne evidence.

8.4. Ministrstvo za okolje in prostor pripravi spremembo predpisov tako, da bo takoj po spremembi namenske rabe posamezne nepremičnine, v digitalni obliki možen takojšen javni vpogled v nastalo spremembo.

8.5. Ministrstvo za javno upravo v okviru internega trga vzpostavi sistem, ki bo onemogočil prenose pravic upravljanja na nepremičninah z namenom njihove nadaljnje preprodaje ter vse druge možne oblike zlorab internega trga nepremičnin.

OBRAZLOŽITEV:

Urejena evidenca nepremičnega premoženja države se je nedvomno pokazala kot nujna in temeljna predpostavka tako za gospodarno ravnanje z nepremičninami, ki ga od države pričakujejo in zahtevajo državljani, kot tudi za učinkovito delovanje internega trga nepremičnin. Ministrstvo za javno upravo je trenutno že vzpostavilo 2. fazo razvoja CEN, ki nudi:

- povezavo CEN z elektronsko zemljiško knjigo;
- nadgradnjo CEN s sistemom internega trga;
- vključevanje posrednih proračunskih uporabnikov v sistem;
- s pomočjo grafičnega vmesnika pregledovanje in iskanje podatkov v CEN (podatki zemljiškega katastra, katastra stavb ortofoto posnetki; register prostorskih enot);
- možnost shranjevanja dokumentacije (PGD, PID, sklepi, pogodbe, ...) vezane na posamezne nepremičnine;
- možnost nadgradnje sistema z moduli za upravljanje, vzdrževanje in gospodarjenje z nepremičninami;
- v kratkem pa bo omogočen tudi javni vpogled v CEN.

Pregledi in primerjave podatkov iz različnih evidenc žal kažejo, da še vedno prihaja do pogostih kršitev obveznosti upravljavcev o vpisovanju podatkov v evidence ter o njihovem ažurnem usklajevanju, tako v CEN kot tudi v katastrih Geodetske uprave Republike Slovenije¹⁸. Ker pa se bo v septembru leta 2009 izteklo prehodno obdobje za uskladitev navedenih evidenc, bo potrebno skladno z Uredbo ponovno pozvati upravljavce na ažurno uskladitev evidenc ter jih ob tem opozoriti na dejstvo, da bo v nasprotnem primeru do uskladitve evidenc potrebno dosledno izreči eno od sankcij, ki jih predvideva Uredba. Sankcije so določene alternativno in sicer prepoved opravljanja pravnega prometa z nepremičnim premoženjem, prepoved prenosa pravice upravljanja, obvestilo Vladi Republike Slovenije in morebitne druge sankcije. Z namenom, da se čim prej vzpostavijo celovite in ažurne evidence, se Ministrstvu za javno upravo nalaga dolžnost, da o stanju vnosov obvesti Vlado Republike Slovenije.

Seveda je skladno z določili Uredbe v fazi priprav tudi že 3. faza CEN, katere bistvena pridobitev bo širitev oziroma odprtje te evidence tudi za samoupravne lokalne skupnosti, saj bo tistim samoupravnim lokalnim skupnostim, ki bodo imele svoje nepremičnine vpisane v CEN omogočila sodelovanje na internem trgu. Tako kot drugi udeleženci internega trga, bo lahko posamezno nepremičnino, uvrščeno na interni trg rezervirala, pri tem pa je potrebno poudariti, da je posledica oziroma postopek realizacije takšne rezervacije drugačen od rezervacije v primeru državnih organov. Država namreč na samoupravno lokalno skupnost ne more prenesti zgolj pravice upravljanja, temveč lahko pride izključno do prenosa lastninske pravice oziroma sklepanja pravnih poslov obligacijskega prava. Aplikacija navedene faze bo ob gospodarnem ravnanju države pomenila še dodaten korak k povezovanju države in samoupravnih lokalnih skupnosti na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem in posledično, k učinkovitejšemu gospodarjenju z njim. O napredku pri vzpostavitvi sistema, Ministrstvo za javno upravo obvesti Vlado Republike Slovenije.

Žal so evidence v tem trenutku zastavljene na način, da njihove medsebojne primerjave v celoti niso mogoče, kar povzroča pomanjkanje zanesljivih in verodostojnih podatkov o celotnem obsegu nepremičnin v lasti Republike Slovenije. Zaradi navedenega je nujna uskladitev nepremičninskih evidenc med tremi ključnimi akterji, Ministrstvom za javno upravo, Ministrstvom za pravosodje in Geodetsko upravo Republike Slovenije, ki naj poenotijo podatke o nepremičninah v lasti Republike Slovenije na način, kateri bo omogočal njihovo medsebojno primerjavo. Ko bo celotni obseg nepremičnin v lasti države znan, pa se postavijo roki tako za vpis lastništva države na vseh državnih

¹⁸ Po podatkih Geodetske uprave Republike Slovenije je v zemljiškem katastru v lasti Republike Slovenije 603.331 parcel. Od tega jih je 350.000 v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ter Družbe za avtoceste Republike Slovenije, 253.331 pa jih je v upravljanju drugih upravljavcev. Od 253.331 parcel jih je v CEN vpisanih le 29.267, kar je 11,55 % vseh parcel. V kataster stavb pa je vpisanih 18.918 stavb in delov stavb, v CEN pa 5.950 oziroma 31,45%.

nepremičninah kot tudi vseh potrebnih podatkov, ki jih zahtevajo predpisi, ki urejajo obstoječe evidence.

Ministrstvo za javno upravo je poleg zadolžitve za vzpostavitev zgoraj predstavljene CEN, zadolženo tudi za zagotavljanje učinkovitega delovanja internega trga. Ena pglavitnih nalog pri tem je preprečevanje njegovih zlorab. Udeleženec internega trga, ki želi določeno nepremičnino pridobiti v upravljanje, mora namreč nanjo podati rezervacijo, pri čemer mora to rezervacijo utemeljiti:

- s potrebo izkazano v predlogu Letnega načrta pridobivanja nepremičnega premoženja oziroma v veljavnem Letnem načrtu pridobivanja nepremičnega premoženja ali
- izjemoma s potrebo, ki je izkazana v aktu, ki ga je v zvezi z reševanjem prostorske problematike udeleženca, potrdila Vlada Republike Slovenije.

Cilj takega določila je preprečevanje zlorab instituta internega trga nepremičnega premoženja ter t.i. »preprodaja nepremičnine«. Povedano drugače, upravljavec, ki nepremičnino rezervira, le-te ne sme prodati oziroma v zvezi z njo skleniti drugega razpolagalnega pravnega posla (kamor je vključena tako prodaja kot menjava nepremičnine) za realizacijo načrtovanih investiciji v svoje prostore, temveč jo lahko uporabi zgolj za reševanje lastne prostorske problematike (z lastno uporabo prostorov za opravljanje temeljne dejavnosti) ter s tem zagotovitve normalnega teka lastnih delovnih procesov. V praksi so se namreč pri posameznih upravljavcih že skoraj sistematično pojavljali poskusi in primeri takšnih zlorab z namenom pridobitve prilivov od prodanih nepremičnin.

Predpisana ureditev temelji na logiki porabe namenskih sredstev in izdatkov proračuna, ki je določena v 43. in 44. členu zakona o javnih financah¹⁹; v nadaljevanju: ZJF. Če pa bi veljavna normativna ureditev dopuščala prenos pravice upravljanja na nepremičnini za namen sklenitve pravnega posla razpolaganja v zvezi z njo, bi to onemogočalo načrtovanje in izdelavo finančnih načrtov posameznih uporabnikov državnega proračuna. Slednji namreč ne bi vedeli, v kakšnem obsegu jim bo nepremično premoženje, namenjeno za prodajo »odvzeto« oziroma kolikšen del sredstev od prodaje lahko pričakujejo. Povedano drugače, upravljavec stvarnega premoženja države, ki je določeno nepremičnino uvrstil v Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem države, je od prodaje te nepremičnine načrtoval določena sredstva, s katerimi je nato v okviru lastnega finančnega načrta utemeljeno pričakoval realizacijo izdatka. Zaradi prenosa pravice upravljanja na novega upravljavca, prodaje nepremičnine ni bilo mogoče realizirati, posledično pa prejšnji upravljavec ne more realizirati v finančnem načrtu načrtovanih investicij. Nasprotno pa bi lahko tisti, ki je postal novi upravljavec nepremičnine, to prodal ter tako razpolagal po eni strani s sredstvi, ki jih je pridobil na podlagi sklenjenega pravnega posla v zvezi s to nepremičnino, po drugi strani pa tudi z vsemi drugimi namenskimi sredstvi, ki jih ima prikazane v svojem finančnem načrtu.

9. Ravnanje s strateškimi nepremičninami v lasti Republike Slovenije

- 9.1. Ministrstvo za javno upravo pripravi spremembo predpisov, ki bodo omogočili posameznim ministrstvom, da opredelijo tiste nepremičnine, ki so strateškega pomena za njihovo delovno področje in morajo zaradi tega trajno ostati v lasti Republike Slovenije.
- 9.2. Strateške nepremičnine ostanejo v lasti Republike Slovenije. V primeru, da jih posamezni upravljavci trajno ali začasno ne potrebujejo, se te nepremičnine v skladu s predpisi oddajo v najem, izjemoma pa tudi v brezplačno uporabo.
- 9.3. Pri strateških nepremičninah na opuščeni meji z Republiko Italijo, Republiko Avstrijo in Republiko Madžarsko, ki trajno ostanejo v lasti Republike Slovenije imajo pri njihovi oddaji v najem ali v brezplačno uporabo, pod enakimi pogoji prednost samoupravne lokalne skupnosti.

¹⁹ Uradni list RS, št. 79/99 in naslednji.

OBRAZLOŽITEV:

Strateške nepremičnine so po delovni definiciji tiste, ki so glede na svojo lego, gospodarski pomen ali kako drugače izjemnega pomena za Republiko Slovenijo, čeprav nimajo statusa javnega dobra. Njihovemu upravljanju, obremenjevanju in razpolaganju bi bilo potrebno nameniti še posebno pozornost zaradi zaščite interesov države. Kot tipični primer strateških nepremičnin lahko navedemo nepremičnine v lasti Republike Slovenije na območju državne meje. Le te po obstoječi zakonodaji nimajo posebnega statusa. Iz tega razloga predložena Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem predlaga spremembo predpisov, ki bodo v teh in temu podobnih primerih omogočili posameznim ministrstvom, da opredelijo tiste nepremičnine, ki so strateškega pomena za njihovo delovno področje in morajo zaradi tega trajno ostati v lasti Republike Slovenije.

Z določitvijo statusa in vsebinsko določitvijo strateških nepremičnin se bodo preprečili pojavi situacij, ko se ob pomanjkanju dolgoročnih državnih razvojnih načrtov, strateško izjemno pomembna območja in nepremičnine ob sklepanju pravnih poslov obravnavajo kot povsem običajna zemljišča, temu ustrezno pa so ovrednotena tako z vidika upravljavca kot tudi naročenih izvedencev, ki ocenjujejo njihovo vrednost.

Da bi se preprečilo situacije, ko zaradi pomanjkanja pretoka informacij med resorji prihaja do odtujitev državnih nepremičnin ter kasneje, ob sprejemu državnih prostorskih aktov, do ponovnega nakupovanja le teh, je vsekakor nujno vzpostaviti sistem, po katerem bo jasno, katere nepremičnine bodo v bližnji prihodnosti namenjene projektom gradnje infrastrukture oziroma drugim, za državo pomembnim projektom. Država se namreč lahko namesto prodaje poslužuje vseh drugih načinov upravljanja s tem premoženjem, čeprav ga začasno ne potrebuje noben uporabnik. Zakon ponuja ustrezne načine za zagotovitev gospodarne rabe takih nepremičnin, ki pa omogočajo hkrati tudi varovanje strateških interesov. Odtujevanju nepremičnin bi se lahko izognili z oddajo v najem ali v brezplačno uporabo, kar bi znižalo stroške tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnin. Navedeni načini ravnanja s strateškimi nepremičninami bi po eni strani zavarovali strateške interese države, po drugi strani pa omogočali gospodarno rabo oziroma skladden regionalen razvoj.

Posebno pozornost je potrebno nakloniti strateškim nepremičninam na opuščeni meji z Republiko Italijo, Republiko Avstrijo in Republiko Madžarsko. Že v začetku leta 2007 je Vlada Republike Slovenije ustanovila *Medresorsko delovno skupino za ureditev mejnih prehodov na notranjih mejah po ukinitvi mejne kontrole*, ki so jo sestavljali predstavniki Ministrstva za promet, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za javno upravo. Ministrstvo za promet je imelo nalogo poskrbeti za varno odvijanje prometa po ukinitvi nadzora notranje meje, Ministrstvo za notranje zadeve je določilo lokacije, ki so strateško pomembne za neformalni nadzor notranjih meja, Ministrstvo za javno upravo pa je dobilo zadolžitev za:

1. ureditev zemljiškoknjžnega in katastrskega stanja,
2. vzpostavitev ustreznih evidenc zaradi izdelave programa vzdrževanja teh območij ter
3. izvedbo postopkov razpolaganj z nepremičninami, ki niso potrebne niti za promet niti za neformalni nadzor s strani policije.

Ministrstvo za javno upravo je tako opravilo popis tovrstnih nepremičnin in hkrati ugotovilo interes lokalnih skupnosti za njihovo uporabo, kar je razvidno iz spodnje tabele:

Število mejnih prehodov	Št. parcel na mejnih prehodih v lasti RS	Št. objektov na mejnih prehodih v lasti RS	Ocenjena vrednost parcel + objektov v €	Prenesene parcele/objekti v lasti občin	Predviden prenos parcel/objektov na občine
95	168	28	3.004.324,00	7	130

Do sedaj je sicer že prišlo do nekaj brezplačnih prenosov lastninske pravice na teh nepremičninah na posamezne občine. Glede na to, da gre za strateške nepremičnine, pa Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem predvideva, da se te nepremičnine v prihodnje ne odsvojujejo, temveč oddajo v uporabo bodisi lokalnim skupnostim bodisi nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu za uresničevanje programov lokalno turističnih organizacij, info točk in podobno, oziroma se jih odda

v najem drugim zainteresiranim subjektom. Ker gre za nepremičnine, ki so izrazito lokalno orientirane in zato pomembne za lokalne skupnosti, je za primere, ko bo določena nepremičnina oddana v najem najugodnejšemu ponudniku, predviden tudi sistem, po katerem bodo imele prednost lokalne skupnosti. Navedeno pomeni, da lahko določeno nepremičnino dobi v najem lokalna skupnost pod enakimi pogoji, ki jih je pripravljen sprejeti najugodnejši ponudnik. Na opisani način bodo nepremičnine izkoriščene, hkrati pa bo državi omogočeno izvrševanje lastniških upravičenj, kadar bo to potrebno.

10. Ravnanje z nepremičninami, ki imajo status javnega dobra

- 10.1. Upravljalci premoženja, ki imajo status javnega dobra so dolžni vse tovrstne nepremičnine v skladu z veljavnimi predpisi vpisati v zemljiško knjigo oziroma zastarele vpise ažurirati, kot jim to nalagajo veljavni predpisi.
- 10.2. Ministrstvo za okolje in prostor je dolžno pripraviti spremembo predpisov, na podlagi katerih bo Geodetska uprava Republike Slovenije tudi pri nepremičninah, ki imajo status javnega dobra lahko vpisala upravljavca, čeprav to upravljavstvo ni razvidno iz sklepa Vlade Republike Slovenije, ki se nanaša na konkretno nepremičnino, temveč le iz splošnega akta.
- 10.3. Upravljalci posameznih nepremičnin, ki imajo status javnega dobra, so dolžni takoj preveriti ali taka nepremičnina še izpolnjuje pogoje za tak status in v skladu s temi ugotovitvami izpeljati ustrezne postopke ter ažurirati uradne evidence.

OBRAZLOŽITEV:

Javno dobro v splošnem pojmu opredeljuje že stvarnopravni zakonik, ki določa, da je to stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo²⁰ ter dodaja, da zakon določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo. Javno dobro je vedno določeno z zakonom, ki praviloma skladno z ustavo določa tudi posebni režim uporabe ter pogoje zanj. Posamezne nepremičnine, ki imajo status javnega dobra so urejene v zelo različnih in številčnih predpisih²¹, iz česar je mogoče sklepati, da gre za zelo razdrobljeno zakonodajo in zelo različne upravljavce ter načine uporabe in koriščenja javnega dobra.

Precejšnja težava, ki spremlja javno dobro je neurejeno zemljiškoknjžno stanje, saj je mnogokrat v rubriki lastnika namesto slednjega naveden status javnega dobra, ki bi moral biti vpisan kot zaznamba. Tako ponovadi ostaja odprta dilema, ali gre za javno dobro v lasti države ali v lasti občin. Prav tako je neurejen zemljiški kataster predvsem v delu, ki se nanaša na upravljavce, saj Geodetska uprava Republike Slovenije ne vpisuje lastništva in upravljavstva na podlagi samega zakona, temveč zahteva za vpis poseben akt²². Ena ključnih nalog v prihodnjem obdobju je zato naloga upravljavcev, da uredijo zemljiškoknjžne vpise glede javnega dobra.

Pri ravnanju z javnim dobrim pa je potrebno poudariti tudi pomen ažurnosti oziroma potrebnost ugotavljanja, kaj dejansko je v naravi javno dobro, predvsem pri naravnem javnem dobru. Nujno je potrebno preveriti, ali se javno dobro še vedno nahaja na tisti nepremičnini, ki je v zemljiški knjigi označena kot javno dobro ter v primeru razlike med zemljiškoknjžnim in dejanskim stanjem opraviti ustrezne uskladitve bodisi z menjalnimi pogodbami ali kako drugače ter take uskladitve nemudoma ažurirati v obstoječih evidencah²³.

²⁰ Splošna raba.

²¹ Npr. zakon o javnih cestah, zakon o vodah, zakon o železniškem prometu, pomorski zakonik, zakon o letalstvu, zakon o športu, itd.

²² Npr. zakon o vodah kot upravljavca določa Ministrstvo za okolje in prostor, Agencijo Republike Slovenije za okolje, ki je le redko vpisana kot upravljavec, saj ni izdanega posebnega sklepa Vlada Republike Slovenije, kjer pa je vpis opravljen, je Agencija Republike Slovenije za okolje vpisana kot začasni upravljavec.

²³ Npr. sprememba trase vodotoka zahteva tudi spremembo statusa nepremičnine na način, kot ga določa področen zakon.

III. CENTRALIZACIJA RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM KOT NADALJNI RAZVOJ SISTEMA

1. Centralizacija se predvidi v naslednjih fazah:

Prva faza:

- Postopno določanje Ministrstva za javno upravo za upravljavca vseh tistih nepremičnin, pri katerih upravljavec še ni določen in vseh tistih nepremičnin, ki jih posamezni upravljavci ne potrebujejo za opravljanje svojih nalog in niso vključene v veljavne programe razpolaganja z nepremičnim premoženjem. Prenos pravice upravljanja na nepremičninah, ki jih posamezni upravljavci ne potrebujejo za opravljanje svojih nalog bo potekal tako, da s tem ne bo ovirano uresničevanje tistih nalog upravljavcev, ki se deloma ali v celoti financirajo iz proračunskih sredstev.
- Postopno določanje Ministrstva za javno upravo za upravljavca tistih kmetijskih zemljišč in gozdov, ki s spremembo namenske rabe izgubijo status kmetijskega zemljišča oziroma gozda in jih Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije nujno ne potrebuje za uresničevanje svojih ciljev, v skladu z Razvojno strategijo ter vsakoletnim programom dela in programom prodaje nepremičnin, ki ju za vsako leto posebej sprejme svet Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Ministrstvo za javno upravo in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije vsako leto najkasneje do 30.3. uskladita seznam stavbnih zemljišč za tekoče leto, ki bodo predmet prenosa na Ministrstvo za javno upravo.

Druga faza:

- Ustanovitev specializirane osebe javnega prava ter prenos celotnega ravnanja z nepremičnim premoženjem države na tako samostojno osebo javnega prava.
2. Istočasno Ministrstvo za javno upravo nadaljuje postopek postopnega prehoda na centralizirano zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe državnih organov in drugih oseb javnega prava.

V prehodnem obdobju prevzame zagotavljanje poslovnih prostorov Ministrstvo za javno upravo, po opravljenem prehodu pa to nalogo prevzame specializirana oseba javnega prava.

3. Ministrstvo za javno upravo do 15.9.2009 pripravi idejni koncept nadaljnjega razvoja sistema ravnanja z nepremičnim premoženjem države v skladu s temi usmeritvami in ga predloži Vladi Republike Slovenije v sprejem.

V idejnem konceptu je Ministrstvo za javno upravo dolžno posebej razdelati vprašanje upravljanja z nekaterimi specifičnimi skupinami nepremičnin (nepremičnine, ki jih za svoje delovanje potrebujejo Policija in Slovenska vojska oziroma Ministrstvo za obrambo v skladu s svojimi pristojnostmi, Slovenska obveščevalno-varnostna agencije ter nepremičnine, ki jih za svoje delovanje potrebujejo javni zavodi in drugi posredni uporabniki državnega proračuna).

OBRAZLOŽITEV:

Po nastanku Republike Slovenije kot samostojne države, je Državni zbor Republike Slovenije postopoma sprejemal predpise, ki so v zvezi z nepremičninami zagotovili prehod iz sistema družbene lastnine v običajen sistem lastništva fizičnih in pravnih oseb. V devetdesetih letih je bila tako velika pozornost namenjena tako imenovanemu lastninjenju premoženja, denacionalizaciji in privatizaciji. Hkrati z razvojem novega nepremičninskega sistema pa ni bilo dovolj pozornosti namenjeno skrbi za pravno in dejansko urejenost ter upravljanje z nepremičnim premoženjem, katerega lastnica je država.

Pravila ravnanja z nepremičnim premoženjem države so bila v tem obdobju skopo urejena v ZJF in vsakokratno veljavnem zakonu o izvrševanju proračuna. Navedeni predpisi so največ pozornosti namenili finančnemu premoženju, medtem ko je bilo ravnanje s stvarnim premoženjem prvič celovito urejeno šele leta 1998 z Uredbo o odprodaji, oddaji in zamenjavi nepremičnin in premičnin v lasti Republike Slovenije²⁴.

Zaradi odsotnosti predpisov, ki bi natančneje urejali to področje, je bilo odločanje o ravnanju z nepremičnim premoženjem države prepuščeno posameznim državnim organom, za precejšnje število nepremičnin pa ni skrbel nihče, ker ni bilo jasno, kdo je zanje pristojen. Posledično ni bilo predpisane dolžnosti vzpostavitve evidence, iz katere bi bilo jasno razvidno, katero premoženje je v lasti države in kdo z njim upravlja. Vlada Republike Slovenije je že leta 1994 naložila takratnemu Servisu skupnih služb Vlade RS, da pripravi evidenco nepremičnin in strategijo upravljanja z nepremičninami, vendar pa naloga ni bila uresničena.

V letu 1996 je Vlada Republike Slovenije ustanovila delovno skupino, katere poglobljena naloga je bila strokovni pregled pravnih poslov v zvezi s stvarnim premoženjem, ki jih je sklepala Vlada Republike Slovenije. Zaradi izkazanih dobrih praks tovrstnega sistema ravnanja s stvarnim premoženjem, je Vlada Republike Slovenije leta 2001 ustanovila kot svoje strokovno in posvetovalno telo Komisijo za upravljanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem Republike Slovenije (v nadaljevanju: Komisija) z nalogo, da s strokovnega vidika presodi primernost, gospodarnost in pravilnost pravnih poslov v zvezi z razpolaganjem in upravljanjem s stvarnim premoženjem. Iz letnih poročil navedenega telesa je razvidno, da je njegovo delovanje prineslo k večji gospodarnosti, pravni pravilnosti in usklajenemu ravnanju državnih organov pri sklepanju pravnih poslov.

Ne glede na to, da se je izboljševalo stanje pri upravljanju in razpolaganju z nepremičnim premoženjem države, pa je ostal problem nepopolnih evidenc državnega premoženja in pomanjkljiva normativna ureditev. Vlada Republike Slovenije je tako Komisiji naložila, da pripravi:

- predloge za vzpostavitev poenotene, celovite in popolne evidence nepremičnega premoženja države,
- zasnovo za sprejem zakona, ki bo sistemsko in celovito uredil ravnanje in upravljanje s stvarnim premoženjem državo ter
- predloge za enotnejši sistem upravljanja s stvarnim premoženjem države v smislu enotnega upravljavca, ki bo zadolžen za strokovno in gospodarno ravnanje s stvarnim premoženjem države.

Zgoraj navedene naloge je leta 2005 prevzelo Ministrstvo za javno upravo, ki je v prvi vrsti izvedlo vse potrebne aktivnosti, zaradi katerih je bil v letu 2007 sprejet zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Slednji določa načela, definira upravljavce, ureja akte pridobivanja in razpolaganja, ureja postopke ravnanja, nalaga dolžnost vzpostavitve ažurne evidence premoženja ter nalaga vzpostavitev učinkovitega internega trga nepremičnin.

Poleg navedenega, Ministrstvo za javno upravo uresničuje naloge na področju CEN ter internega trga nepremičnin. Od zgoraj naštetih nalog, ki jih je Vlada Republike Slovenije naložila Komisiji, je tako ostal le še problem centralizacije sistema upravljanja z nepremičnim premoženjem.

Izpolnitev zadnje naloge je tako ponovno predvidena v »Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008 – 2012«²⁵. Z vzpostavitvijo predvidenega sistema bo

²⁴ Uradni list RS, št. 52/98 in št. 61/98.

²⁵ Koalicijski sporazum, stran 9: »Koalicijski partnerji bomo okrepili preglednost in poenotenje upravljanja finančnega in nepremičnega premoženja države kot pogoja za učinkovito izvajanje funkcij države. ... Uveljavili bomo potrebne spremembe v gospodarjenju s

odpravljen problem prevelike razdrobljenosti upravljanja z nepremičnim premoženjem, kar onemogoča transparentnost in enotno politiko gospodarjenja z nepremičninami, zaradi česar še vedno niso doseženi optimalni ekonomski učinki. Posamezni upravljavci namreč še vedno ne posvečajo dovolj pozornosti dokončni pravni in dejanski urejenosti nepremičnin ter njihovemu optimalnemu gospodarskemu izkoristku. Iz navedenega razloga je za izboljšanje stanja potrebno razmišljati o postopnem prenosu vseh pristojnosti na enega upravljavca²⁶. Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem predvideva, da bo ta upravljavec Ministrstvo za javno upravo. Ker pa gre za velik obseg nepremičnin²⁷, je smiselno postopek izpeljati v več fazah. Postopen prenos nepremičnin na Ministrstvo za javno upravo bo tako potekal skozi daljše časovno obdobje, saj je potrebno predhodno ugotoviti, katerih nepremičnin posamezni upravljavci ne potrebujejo za izvrševanje svojih nalog oziroma katere nepremičnine so brez upravljavca. Na Ministrstvo za javno upravo bodo prešla tudi vsa zemljišča, ki s spremembo namenske rabe iz kmetijskih postanejo stavbna in njih Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije nujno ne potrebuje za uresničevanje svojih ciljev v skladu z Razvojno strategijo ter vsakoletnim programom dela in programom prodaje nepremičnin. Slednja dva vsako leto posebej sprejme svet Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. V praksi namreč z nepremičninami, ki so s spremembo rabe postala stavbna še vedno upravlja Sklad Kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, čeprav je po zakonu upravljavec izključno kmetijskih zemljišč in gozdov.

Istočasno s postopnim prehajanjem v nov sistem, Ministrstvo za javno upravo nadaljuje postopek postopnega prehoda na centralizirano zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe državnih organov in drugih oseb javnega prava. V prehodnem obdobju prevzame zagotavljanje poslovnih prostorov Ministrstvo za javno upravo, po opravljenem prehodu pa to nalogo prevzame specializirana oseba javnega prava.

Na zgoraj naveden način bo država s specializiranimi in visoko strokovno usposobljenimi sodelavci dokončno rešila problem:

- pravne in dejanske urejenosti vseh nepremičnin,
- vzpostavitve točne evidence,
- priprave celovite in enovite strategije o ravnanju z nepremičninami,
- transparentnosti prihodkov in odhodkov iz naslova ravnanja z nepremičninami ter
- ekonomske izkoriščenosti nepremičnin.

Iz premoženjske bilance države na dan 31.12.2007 izhaja, da je bila skupna vrednost nepremičnin v lasti države 5,5 mrd €. Glede na to, da po izkušnjah o pomanjkljivosti in nedoslednosti obstoječih evidenc v teh podatkih še vedno ni zajeta vrednost vseh nepremičnin, ki so v lasti države, ne gre zanemarjati predstavljene problematike in predlogov učinkovitih rešitev zanje.

premičnim in nepremičnim premoženjem države tj. z upoštevanjem vseh stroškov izvedbe posamezne javne storitve oziroma javnega naročila, ter izboljšali organiziranost upravljanja z nepremičninami, vključno s spremenjeno vlogo Družbe za svetovanje in upravljanje (DSU).«.

²⁶ Tako tudi Računsko sodišče Republike Slovenije v Revizijskem poročilu o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči iz leta 2008.

²⁷ Po podatkih GURS okrog 253.331 parcel in 18.918 stavb oziroma delov stavb.