

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA

Dragica HRUSTEL VERDEV

**UČINKOVITOST JAVNOPRAVNIH OMEJITEV
PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA

Dragica HRUSTEL VERDEV

**UČINKOVITOST JAVNOPRAVNIH OMEJITEV
PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI**

MAGISTRSKO DELO

**EFFICIENCY OF PUBLIC LAW RESTRICTIONS RELATING TO
AGRICULTURAL LAND TRANSACTIONS**

M. SC. THESIS

Ljubljana, 2016

Na podlagi Statuta Univerze v Ljubljani ter po sklepu Senata Biotehniške fakultete z dne 26.01.2015 je bila izdana odločba, da kandidatka izpolnjuje pogoje za opravljanje magisterija na Podiplomskem študiju bioloških in biotehniških znanosti, znanstveno področje agronomija.

Za mentorja je bil imenovan prof. dr. Franci AVSEC.

Komisija za oceno in zagovor:

Predsednik: prof. dr. Andrej UDOVČ
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo

Član: prof. dr. Marina PINTAR
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo

Član: prof. dr. Jernej TURK
Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede

Datum zagovora: 3. maj 2016

Podpisana izjavljam, da je naloga rezultat lastnega raziskovalnega dela. Izjavljam, da je elektronski izvod identičen tiskanemu. Na univerzo neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravici shranitve avtorskega dela v elektronski obliki in reproduciranja ter pravico omogočanja javnega dostopa do avtorskega dela na svetovnem spletu preko Digitalne knjižnice Biotehniške fakultete.

Dragica Hrustel Verdev

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

- ŠD Md
DK UDK 349.4:347.232(497.4)(043.3)
KG kmetijska zakonodaja/kmetijska zemljišča/zemljiška lastnina/pravni promet/
javnopravne omejitve/zaščitene kmetije/predkupne pravice
AV HRUSTEL VERDEV, Dragica, univ. dipl. inž. agr.
SA AVSEC, Franci (mentor)
KZ SI-1000 Ljubljana, Jamnikarjeva 101
ZA Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Podiplomski študij bioloških in
biotehniških znanosti, področje agronomije
LI 2016
IN UČINKOVITOST JAVNOPRAVNIH OMEJITEV PRI PROMETU S
KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI
TD Magistrsko delo
OP XIX, 192, [19] str., 45 pregl., 5 sl., 4 pril., 227 vir.
IJ sl
JI sl/en
AI Kot javnopravni omejitvi prometa s kmetijskimi zemljišči je jugoslovanska zakonodaja uvedla zlasti zemljiški maksimum in predkupno pravico kmetijskih organizacij. Po sprejemu slovenske zemljiške zakonodaje so zakonito predkupno pravico lahko uveljavljali tudi kmetje, za zaščitene kmetije pa je bila uvedena načelna prepoved delitve ob dedovanju in tudi s pravnimi posli med živimi, ob ozko določenih izjemah. Spremembe družbenoekonomskega sistema so odpravile zemljiški maksimum in kmetom zagotovile močnejšo zakonito predkupno pravico, Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS pa najšibkejšo. Kmetijska zemljišča lahko sedaj pridobivajo v last vse osebe ne glede na svoj status in usposobljenost. Trenutni administrativni nadzor s strani upravnih enot zajema vse pravnoposlovne prenose lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih, kar ima za posledico veliko število upravnih in drugih postopkov. Javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči imajo omejen učinek, saj je sklepanje pravnih poslov odvisno od svobodne volje udeležencev. Učinkovitost javnopravnih omejitev zmanjšujejo tudi možnosti za izogibanje omejitvenim določbam in nekatere nejasnosti, ki jih delno rešuje sodna praksa, kolikor gre za predkupne pravice, pa tudi nezadostna finančna sredstva upravičencev. Promet deloma spodbujajo finančno podprti ukrepi Programa razvoja podeželja. Dolgoročno javnopravne omejitve preprečujejo poslabšanje kmetijske zemljiške strukture, tudi z okoljskega vidika in podpirajo trajnost ukrepov za njeno izboljšanje. Raziskava z anketo med uslužbenci upravnih enot je pokazala precejšnje razlike med ocenami o primernosti in učinkovitosti javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči.

KEY WORDS DOCUMENTATION

DN Md
DC UDC 349.4:347.232(497.4)(043.3)
CX agricultural politics/agricultural lands/land ownership/legal transaction/public law restrictions/protected farms/pre-emptive rights
AU HRUSTEL VERDEV, Dragica
AA AVSEC, Franci (supervisor)
PP SI-1000 Ljubljana, Jamnikarjeva 101
PB University of Ljubljana, Biotechnical Faculty, Postgraduate Study of Biological and Biotechnical Sciences, Field: Agronomy
PY 2016
TI EFFICIENCY OF PUBLIC LAW RESTRICTIONS RELATING TO AGRICULTURAL LAND TRANSACTIONS
DT M. Sc. Thesis
NO XIX, 192, [19] p., 45 tab., 5 fig., 4 ann., 227 ref.
LA sl
AL sl/en
AB The Yugoslav legislation particularly introduced land maximum and pre-emption right of agricultural organizations as a public law restriction of transactions with agricultural lands. After the adoption of the Slovenian land legislation, farmers might have exercised their legal pre-emptive right, while a prohibition in principle of sharing in case of inheritance as well as in case of legal transactions among the living – except for narrowly defined exceptions – was introduced for protected farms. Changes in socioeconomic system abolished land maximum, and ensured a stronger legal pre-emptive right for the farmers, and the weakest for the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia. Owners of the agricultural lands can now become all persons regardless of their status and qualification. Current administrative supervision by administrative units encompasses all legal and business transfers of the right to property on agricultural lands, and consequently that leads to a great number of administrative and other procedures. Public law restrictions of transactions with agricultural lands have limited effect since conclusion of the legal transactions depends on the free will of the participants. The efficiency of the public law restrictions is also reduced by some obscurities that are solved by the help of case law, and possibilities for avoidance of the restrictive provisions, and as far as it is about the pre-emptive rights, and insufficient financial resources of the beneficiaries. The transactions are partly encouraged by the financially supported measures of the Rural development programme. In the long-term, public law restrictions prevent deterioration of the agricultural lands' structure also from the environmental standpoint, and support sustainability of the measures for its improvement. A survey based on the questionnaire among the employees in the administrative units, established significant differences among the estimates of adequacy and efficiency of the public law restrictions in transactions with agricultural lands.

KAZALO VSEBINE

	str.
KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA	III
KEY WORDS DOCUMENTATION	IV
KAZALO VSEBINE	V
KAZALO PREGLEDNIC	X
KAZALO SLIK	XIII
KAZALO PRILOG	XIV
OKRAJŠAVE IN SIMBOLI	XV
OKRAJŠAVE POGOSTEJE OMENJENIH ZAKONOV	XVIII
SLOVARČEK	XIX
1 UVOD	1
1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA	2
1.2 CILJ RAZISKOVANJA	4
1.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE	4
1.4 OBRAZLOŽITEV STRUKTURE NALOGE	5
1.4.1 Navajanje in citiranje pravnih predpisov	5
2 PREGLED OBJAV	6
2.1 OPREDELITEV IN DEFINICIJE ZEMLJIŠČ	6
2.1.1 Opredelitev kmetijskih zemljišč	6
2.1.1.1 Zgodovinski pregled pojma kmetijskega zemljišča	8
2.1.2 Definicije drugih zemljišč na kmetiji in definicija kmetije	10
2.1.2.1 Stavbno zemljišče in gozd	10
2.1.2.2 Zaščitene kmetije	11
2.2 OPREDELITEV PRAVNEGA PROMETA IN JAVNOPRAVNIH OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	12
2.2.1 Splošno o prometu z nepremičninami in transakcijami z zemljišči	12
2.2.2 Lastninska pravica na zemljiščih in njene omejitve	14
2.2.3 Pravni posli s kmetijskimi zemljišči	15
2.2.4 Vplivi na oblikovanje javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči	17
2.2.5 Splošno o zakoniti predkupni pravici na zemljiščih	20
2.2.6 Splošno o postopkovnih omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči	20

2.3	OMEJITVE PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH	21
2.3.1	Danska	22
2.3.2	Nizozemska	22
2.3.3	Francija	23
2.3.4	Nemčija	24
2.3.5	Avstrija	26
2.3.6	Švica	28
2.3.7	Srbija	29
2.4	ZGODOVINSKI PREGLED NASTANKA OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	30
2.4.1	Zemljiška lastnina in omejevanje prometa do leta 1941	30
2.4.2	Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči od leta 1945 do leta 1991	31
2.4.2.1	Zemljiški maksimum	31
2.4.2.2	Postopkovne omejitve pri prometu in predkupna pravica na kmetijskih zemljiščih	34
2.4.2.2.1	Oblikovanje javnopravnih omejitev po Zakonu o kmetijskih zemljiščih	36
2.4.3	Učinki javnopravnih omejitev na stanje kmetijskih zemljišč do leta 1991	38
2.5	JAVNOPRAVNE OMEJITVE PO NOVEM ZAKONU O KMETIJSKIH ZEMLJIŠČIH	40
2.5.1	Posegi Ustavnega sodišča v poglavje o prometu s kmetijskimi zemljišči	41
2.5.1.1	Razveljavitev starega ZKZ v celoti	41
2.5.1.2	Neustavnost zakonskih določb v poglavju o prometu iz ZKZ-1996	42
2.5.1.3	Pravna praznina pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi	44
2.5.2	Splošne določbe o odobritvi pravnih poslov po letu 2003	45
2.5.3	Status kmeta in kmet kot fizična oseba	46
2.5.4	Omejitve pri prodajah in nakupih kmetijskih zemljišč	49
2.5.4.1	Zakonita predkupna pravica kot javnopravna omejitev pri prodajah kmetijskih zemljišč	49
2.5.4.2	Postopkovne omejitve pri prodaji in uveljavljanju predkupne pravice	54
2.5.4.3	Poenotenje sodne prakse pri odobritvah prodajnih pravnih poslov	56
2.5.4.4	Prosto oblikovanje prodajne cene	57

2.5.5	Omejitve pri sklepanju darilnih pogodb	58
2.5.6	Omejitve pri menjavi kmetijskih zemljišč	60
2.5.6.1	Sodna praksa pri menjavah kmetijskih zemljišč	62
2.6	OMEJITEV PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V SKLOPU ZAŠČITENE KMETIJE	63
2.6.1	Omejitvene določbe po novem Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev	65
2.6.2	Prepoved delitve zaščitениh kmetij v postopku prometa	69
2.7	OMEJITVE PRI DRUGIH TRANSAKCIJAH S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	73
2.8	KMETIJSKO-POLITIČNE SPODBUDE ZA PROMET S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	74
2.8.1	Prevzemi kmetij s strani mladih prevzemnikov kmetij	75
2.8.1.1	Učinki in kazalniki prevzema kmetij s strani mladih prevzemnikov	77
2.8.1.2	Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete v Programu razvoja podeželja 2014-2020	78
2.8.2	Zgodnje upokojevanje kmetov	79
2.8.2.1	Učinki ukrepa zgodnje upokojevanje kmetov	80
2.8.3	Spodbude pri nakupu kmetijskih zemljišč	81
2.8.4	Spodbude pri rednem upokojevanju kmetov	81
2.8.5	Davčne olajšave in oprostitve	82
2.9	SKLAD KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE	83
2.9.1	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot upravljalec kmetijskih zemljišč in gozdov	83
2.9.2	Usmeritve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči	86
2.9.2.1	Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri nakupu kmetijskih zemljišč	87
2.9.2.2	Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prodajah kmetijskih zemljišč	88
2.9.2.3	Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri menjavah in razdružitvah kmetijskih zemljišč	89
2.9.3	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot predkupni upravičenec	90
2.9.4	Obseg prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi s strani Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS	92
2.10	POSEBNE PREDKUPNE PRAVICE IN DRUGE DOLOČBE KOT OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	95

2.10.1	Omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči zaradi obrambnih interesov države	96
2.10.2	Predkupna pravica in druge omejitve po Zakonu o ohranjanju narave	98
2.10.2.1	Splošna omejitev pri prometu z nepremičninami	99
2.10.2.2	Prepoved prometa z državnimi zemljišči na zavarovanih območjih	99
2.10.2.3	Predkupna pravica za zemljišča na zavarovanih območjih	100
2.10.3	Predkupna pravica po Zakonu o varstvu kulturne dediščine	103
2.10.4	Predkupna pravica po Zakonu o vojnih grobiščih	104
2.10.5	Predkupna pravica po Zakonu o vodah	105
2.10.6	Predkupna pravica po Zakonu o urejanju prostora	106
2.10.7	Predkupna pravica po Zakonu o gozdovih	107
2.10.8	Splošni zaključki o posebnih predkupnih pravicah in drugih posebnih omejitvah pri prometu kmetijskih zemljišč	110
2.11	JAVNOPRAVNE OMEJITVE PRI PROMETU TER POSESTNO IN ZEMLJIŠKO STANJE KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ	111
3	MATERIAL IN METODE	115
3.1	ZBIRANJE PODATKOV O POSTOPKIH PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	115
3.1.1	Podatki o postopkih prometa po upravnih enotah	115
3.1.2	Podatki o trgu nepremičnin v Sloveniji	115
3.2	OPREDELITEV UPRAVNIH ENOT	115
3.3	IZVEDBA ANKETE	116
3.3.1	Anketni vprašalnik	117
3.3.2	Intervju	118
4	REZULTATI IN RAZPRAVA	119
4.1	PRIKAZ PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI	119
4.1.1	Promet s kmetijskimi zemljišči po upravnih enotah v preteklih letih	119
4.1.2	Promet s kmetijskimi zemljišči v letu 2015	120
4.1.3	Evidenca trga nepremičnin za kmetijska zemljišča in gozdove	122
4.2	REZULTATI ANKETE Z RAZPRAVO	125
4.2.1	Podatki o sodelujočih upravnih enotah in uslužbencih	125
4.2.1.1	Opredelitev sodelujočih upravnih enot po statističnih regijah	126
4.2.1.2	Podatki o uslužbencih, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči	127

4.2.1.3	Izobrazba uslužbencev, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišč	128
4.2.1.4	Delovni čas namenjen področju prometa s kmetijskimi zemljišči	129
4.2.2	Pretekle omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči	130
4.2.3	Zaščitena kmetija kot omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči	132
4.2.4	Posebne omejitve pri prodaji kmetijskih zemljišč in kmetij	135
4.2.4.1	Splošno o prodaji in prodajni ponudbi	135
4.2.4.2	Uveljavljanje predkupne pravice po Zakonu o kmetijskih zemljiščih	140
4.2.4.3	Časovne omejitve v postopkih prodaj kmetijskih zemljišč	142
4.2.4.4	Prodajna cena kot možen dejavnik omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč	144
4.2.5	Omejitve pri darilnih pogodbah	147
4.2.6	Reševanje nejasnih, spornih in težjih primerov v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči	148
4.2.7	Možnosti za izognitev omejitvam pri prometu s kmetijskimi zemljišči	151
4.2.8	Vloga Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS v postopkih prometa	153
4.2.9	Kmet kot fizična oseba v postopku prometa s kmetijskimi zemljišči	155
4.2.10	Omejitve kot hkratne spodbude pri prometu kmetijskih zemljišč	157
4.2.11	Predvidene spremembe in dopolnitve ZKZ v letu 2015	158
4.2.12	Dileme pri vodenju upravnih in drugih postopkov na področju pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči	160
4.2.13	Predlogi in pobude o javnopravnih omejitvah pri pravnem prometu kmetijskih zemljišč	162
4.2.14	Postopki na zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave	163
4.2.15	Splošni zaključki anketne raziskave	165
5	SKLEPI	166
6	POVZETEK (SUMMARY)	169
6.1	POVZETEK	169
6.2	SUMMARY	172
7	VIRI	176
	ZAHVALA	
	PRILOGE	

KAZALO PREGLEDNIC

	str.
Preglednica 1: Površine osnovne dejanske rabe in osnovne namenske rabe v Sloveniji v km ² v letu 2014 (Poročilo o prostorskem ..., 2015: 24)	8
Preglednica 2: Definicije in pomen kmetijskih zemljišč pri prometu	9
Preglednica 3: Število kmetijskih gospodarstev in površina kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) po stanju na leto 2010 za izbrane države (Eurostat ..., 2015; Popis poljovprivrede ..., 2013 ¹)	22
Preglednica 4: Površine zemljišč do katerih odobritev pravnega posla ni potrebna po Nemških zveznih deželah (Freigrenzen ..., 2012)	25
Preglednica 5: Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči in njihove spremembe po določbah starega ZKZ od leta 1973 do leta 1991	37
Preglednica 6: Površine (v 1000 ha) in strukturni deleži zemljiških kategorij na območju Slovenije od leta 1939 do leta 1991 (SURs, 2015)	39
Preglednica 7: Število kmetij, povprečna velikost kmetije v ha in delež kmetij po posestnih skupinah v Sloveniji od leta 1953 do leta 1991 (Natek, 1987:53; Popis prebivalstva, 1994)	40
Preglednica 8: Primerjava določb o prometu s kmetijskimi zemljišči med razveljavljenim starim ZKZ in novim ZKZ v letu 1996	42
Preglednica 9: Pravni posli, ki so bili prijavljeni za odmero davka na promet z nepremičninami na Davčnem uradu Celje v času od 28.3.2003 do vključno 16.4.2003 (Razkritje podatkov ..., 2007)	44
Preglednica 10: Spremembe prednostnih/predkupnih upravičencev pri nakupu kmetijskih zemljišč od leta 1973 do danes	50
Preglednica 11: Zgodovinski pregled opredelitev zaščitene kmetije	72
Preglednica 12: Rezultati in učinki ukrepa Mladi prevzemniki kmetij (Izdelava sprotne ..., 2015)	78
Preglednica 13: Rezultati in učinki ukrepa Zgodnje upokojevanje kmetov v obdobju 2007-2013 (Izdelava sprotne ..., 2015)	80
Preglednica 14: Nakup kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino v ha, financiran iz republiškega proračuna od leta 1982 do leta 1990 (Predlog Zakona o Skladu ..., 1992)	85
Preglednica 15: Obseg zemljišč po dejanski rabi v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS ter na območju Republike Slovenije na dan 31.12.2013 (*Mesečna statistika ..., 2015; **Poročilo o delu in zaključni ..., 2014)	86
Preglednica 16: Obseg in vrednost prometa z zemljišči na Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS v obdobju 1993-2014 (SKZGRS, 2015a)	92

Preglednica 17:	Promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi na Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS v obdobju 2001-2014 in povprečne cene zemljišč v obdobju 2002-2014 (SKZGRS, 2015b)	94
Preglednica 18:	Nakup kmetijskih zemljišč in gozdov na zavarovanih območjih (zavarovana in Natura 2000) s strani Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (Poročilo o delu in zaključni ..., 2015)	102
Preglednica 19:	Število družinskih kmetij, površina kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) in površina KZU na kmetijo (SURS, 2015)	112
Preglednica 20:	Število in delež kmetijskih gospodarstev (EPK) glede na velikost uporabljenih kmetijskih zemljišč (SURS, 2015)	112
Preglednica 21:	Prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov po Evidenci trga nepremičnin ter primerjava z objavljenimi ponudbami za prodajo na upravnih enotah v obdobju 2011-2014 (^a Poročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015; ^b MJU, 2015)	123
Preglednica 22:	Opredelitev anketnih vprašalnikov	126
Preglednica 23:	Porazdelitev upravnih enot in anketirancev po statističnih regijah (N=29)	127
Preglednica 24:	Število uslužbencev, ki vodijo in odločajo v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči (N=29)	127
Preglednica 25:	Stopnje izobrazbe uslužbencev, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči na anketiranih upravnih enotah (N=30)	128
Preglednica 26:	Delež delovnega časa, ki ga anketirani uslužbenci namenijo področju prometa s kmetijskimi zemljišči	129
Preglednica 27:	Ocene o preteklih omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi	130
Preglednica 28:	Ocene o pomenu zaščitene kmetije pri prometu s kmetijskimi zemljišči	132
Preglednica 29:	Pogostost pojavljanja zakonsko določenih razlogov, na podlagi katerih je dovoljena delitev zaščitene kmetije v postopku prometa	133
Preglednica 30:	Ocene o nekaterih splošnih dejstvih pri postopku prodaje kmetijskih zemljišč	136
Preglednica 31:	Ocene pojavljanja nekaterih situacij pri prodajah kmetijskih zemljišč	139
Preglednica 32:	Ocena o ustreznosti vrstnega reda predkupnih upravičencev z vidika doseganja ciljev kmetijske zemljiške politike	140
Preglednica 33:	Vrstni red predkupnih upravičencev po predlogu 8 anketirancev (A...G)	141
Preglednica 34:	Ustreznost roka za sprejem ponudbe in za vložitev vloge za odobritev pravnega posla pri prodajah kmetijskih zemljišč	142

Preglednica 35:	Ocene o naložbah v nakup kmetijskih zemljišč in o prodajnih cenah kmetijskih zemljišč	144
Preglednica 36:	Ocene o učinkovitosti ponovne uvedbe omejitev pri sklepanju darilnih pogodb s kmetijskimi zemljišči	147
Preglednica 37:	Ocene o učinkovitosti sodne prakse in druge pomoči uslužbencem upravnih enot pri reševanju zahtevnejših primerov pri prometu s kmetijskimi zemljišči	149
Preglednica 38:	Pojavljane posebnih tipov pogodb in posebnih listin, s katerimi se stranke poskušajo izogniti upoštevanju omejitev prometu, vključno iz izoginitvijo obvezni objavi prodajne ponudbe (N=34)	151
Preglednica 39:	Ocene o vlogi Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči	153
Preglednica 40:	Ocene o pomenu in pridobitvi statusa kmeta	155
Preglednica 41:	Ocene o omejitvah kot spodbudah pri prometu s kmetijskimi zemljišči	157
Preglednica 42:	Ocene o predvidenih spremembah in dopolnitvah ZKZ v letu 2015 na področju pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči	158
Preglednica 43:	Ocene o nekaterih splošnih vprašanjih pri prometu s kmetijskimi zemljišči	160
Preglednica 44:	Ocene o trenutni ureditvi prometa s kmetijskimi zemljišči v praksi z različnih vidikov	161
Preglednica 45:	Ocene o postopkih pri pravnem prometu na zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave	164

KAZALO SLIK

	str.
Slika 1: UML diagram primerov uporabe za transakcijo z ruralnim zemljiščem v Sloveniji (Lisec in sod., 2007)	13
Slika 2: Vplivi na oblikovanje javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči	17
Slika 3: Delež kmetijskih gospodarstev (EPK) po velikostnih razredih kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) (SURs, 2015)	113
Slika 4: Delež skupnih površin kmetijskih zemljišč (KZU), ki jih imajo v uporabi kmetijska gospodarstva (EPK) po posameznih velikostnih razredih KZU (SURs, 2015)	114
Slika 5: Število evidentiranih prodaj nepremičnin v Sloveniji v obdobju 2007-2014 (Poročilo o slovenskem ..., 2015)	124

KAZALO PRILOG

- Priloga A: Podatki o vseh odobritvah pravnih poslov in deležu odobritev darilnih pogodb v obdobju od 1.1.2009 do 30.11.2010 (Število odobrenih pravnih ..., 2010)
- Priloga B: Podatki o delu upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči za obdobje 2011- 2014 (MJU, 2015)
- Priloga C: Število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozda po upravnih enotah na prvi dan v mesecu v obdobju od 1.1.2015 do 1.12.2015-lastno spremljanje (*Splošni statistični podatki ..., 2015)
- Priloga D: Priloga D1: Spremni dopis za upravne enote
Priloga D2: Anketni vprašalnik

OKRAJŠAVE IN SIMBOLI

ALA	Agricultural Land Act (Zakon o kmetijskih zemljiščih)
AKTRP	Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BGBB	Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht
d.d.	delniška družba
DDV	davek na dodano vrednost
DOF	Digitalni ortofoto načrt
d.o.o.	družba z omejeno odgovornostjo
DURS	Davčna uprava Republike Slovenije
DUN	druge upravne naloge
EFC	EKP - evropsko primerljiva kmetija
EPK	evropsko primerljiva kmetija
ETN	Evidenca trga nepremičnin
EU	Evropska skupnost, Evropska unija
EUR	evro
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
FLRJ	Federativna ljudska republika Jugoslavija
gerk, GERK	grafična enota rabe zemljišč kmetijskega gospodarstva
GFA	Groupement Foncier Agricole
GrdstVG	Grundstückverkehrsgesetz
GURS	Geodetska uprava Republike Slovenije
KZU	kmetijska zemljišča v uporabi (angleško UAA)
ha	hektar
KMG	kmetijsko gospodarstvo
K-GVG	Kärntner Grundverkehrsgesetz
MID	medresorska identifikacija
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
OZ	Obligacijski zakonik
OZD	Organizacija združenega dela
PRP	Program razvoja podeželja

REN	Register nepremičnin
RS	Republika Slovenija
SAFER	Societe d'Amenagement Foncier et Etablissement Rural
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SIT	slovenski tolar
SKZG RS	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
SMI	Surface minimale d'installation
SPZ	Stvarnopravni zakonik
SRS	Socialistična republika Slovenija
SSKJ	Slovar slovenskega knjižnega jezika
Std. odkon	Standardni odklon
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UAA	utilised agricultural area (kmetijsko zemljišče v uporabi)
UE	upravna enota
UML	Unified Modeling Language
UPB	uradno prečiščeno besedilo
URS	Ustava Republike Slovenije
US	Ustavno sodišče Republike Slovenije
ZEN	Zakon o evidentiranju nepremičnin
ZD	Zakon o dedovanju
ZDDD	Zakon o davku na dediščine in darila
ZDKZK	Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij)
ZDKG	Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev
ZDPN	Zakon o davku na promet nepremičnin
ZDU	Zakon o državni upravi
ZG	Zakon o gozdovih
ZKme	Zakon o kmetijstvu
ZKZ	Zakon o kmetijskih zemljiščih
ZLPP	Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij
ZObr	Zakon o obrambi
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZPIZ	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju

ZPVK	Zakon o preživninskem varstvu kmetov
ZSKZ	Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
ZTNP	Zakon o Triglavskem narodnem parku
ZUreP	Zakon o urejanju prostora
ZV	Zakon o vodah
ZVG	Zakon o vojnih grobiščih
ZVKD	Zakon o varstvu kulturne dediščine
ZVŠ	Zakon o visokem šolstvu
ZZad	Zakon o zadrugah

OKRAJŠAVE POGOSTEJE UPORABLJENIH ZAKONOV

ZKZ-1973	prvotni, stari Zakon o kmetijskih zemljiščih iz leta 1973 (Ur.l. SRS, št. 26/73)
ZKZ-1975	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Ur.l. SR, št. 24/75)
ZKZ-1979	Zakon o kmetijskih zemljiščih-prečiščeno besedilo (Ur.l. SRS, št. 1/79)
ZKZ-1986	Zakon o kmetijskih zemljiščih-prečiščeno besedilo (Ur.l. SRS, št. 17/86)
ZKZ-1990	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Ur.l. SRS-stari, št. 9/90)
ZKZ-1996	novi Zakon o kmetijskih zemljiščih-ZKZ (Ur.l. RS, št. 59/96)
ZKZ-B-2003	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-B) (Ur.l. RS, št. 36/03)
ZKZ-2003	Zakon o kmetijskih zemljiščih-uradno prečiščeno besedilo 1 (ZKZ-UPB1) (Ur.l. RS, št. 55/03)
ZKZ-C-2011	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C) (Ur.l. RS, št. 43/11)
ZKZ-2011	Zakon o kmetijskih zemljiščih-uradno prečiščeno besedilo 2 (ZKZ-UPB2) (Ur.l. št. 71/11)
ZKZ-D-2012	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-D) (Ur.l. RS, št. 58/12)
ZDKG-1973	prvotni, stari Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) (Ur.l. SRS, št. 26/73)
ZDKG-1986	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) (Ur.l. SRS, št. 1/86)
ZDKG-1995	novi Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (ZDKG) (Ur.l. 70/95)
ZDKG-A-2013	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (ZDKG-A) (Ur.l. št. 30/13)

SLOVARČEK

gerk (GERK)	grafična enota rabe zemljišč kmetijskega gospodarstva: je strnjena površina kmetijskega ali gozdnega zemljišča z isto vrsto dejanske rabe, ki je v uporabi enega kmetijskega gospodarstva
KMG-MID	šifra kmetijskega gospodarstva
prekluzivni rok	neodložljivi, končni rok, do katerega je treba kaj opraviti
priposestvovanje	pridobitev lastninske pravice do česa ali pravice uporabe z dobrovernim, nemotenim uživanjem za določeno dobo (Slovar ..., 2014)
posadna listina	listina, s katero se v posebnih primerih nadomesti originalno pogodbo. Pri prometu z nepremičninami vsebuje izjavo osebe, ki jo izstavlja, da priznava izvirno pridobitev lastninske pravice na nepremičnini v korist druge osebe.
volilo	kar kdo v oporoki zapusti fizični ali pravni osebi, ne da bi jo postavil za dediča (Slovar ..., 2014)

1 UVOD

Kmetijska zemljišča so osnovni vir in osnovo sredstvo za kmetijsko pridelavo, vendar so kot naravni resurs na voljo v omejenem obsegu. Zemlja ni navadno tržno blago, ki bi ga bilo mogoče enostavno proizvesti v večjih količinah (Zemljič, 2015). Kakovostna zemljišča oziroma prostor z rodovitnimi tlemi in ustrezno klimo pridobiva na pomenu kot dragocena naravna danost. V preteklosti so kmetijska zemljišča ocenjevali predvsem skozi primarno funkcijo pridelovanja hrane, vendar so ta zemljišča zaradi svojih lastnosti in vsestranskosti sposobna v največji meri opravljati tudi pomembne okoljske funkcije (Vrščaj, 2011). Hkrati služijo tudi drugim gospodarskim in negospodarskim dejavnostim, ki se lahko hkrati s kmetijsko dejavnostjo odvijajo na teh zemljiščih.

Lastnino kmetijskih zemljišč vedno najprej povežemo s kmeti in kmetijami, šele nato z vsemi ostalimi lastniki. Na uporabo, ohranjanje in izboljšanje kmetijskih zemljišč vpliva tudi parcelna in posestna oziroma lastniška sestava, torej lastniška razmerja na zemljiščih. Skozi različna zgodovinska obdobja je bila zemljiška lastnina temelj delitve na gospodujoče in izkoriščane. Tudi zaradi zemljiške lastnine so potekale vojne in revolucije. V socializmu je bil cilj zemljiške politike podružbljanje kmetijskih zemljišč in omejitev zasebne lastnine. Tako imenovani zemljiški maksimum kot zgornja meja površine kmetijskih zemljišč, ki jih je posameznik smel imeti v uporabi, je bil določen v različnem obsegu: v večjem za kmete, v manjšem pa za nekmete, ki se niso ukvarjali poklicno s kmetijstvom. Po drugi svetovni vojni je prišlo do masovnega prehoda kmetijskih zemljišč v državno, zadružno in kasneje družbeno last, večinoma brez prostovoljno sklenjenih pravnih poslov, temveč na podlagi revolucionarnih administrativnih ukrepov, kot so agrarna reforma in kolonizacija, zemljiški maksimum ter arondacije. Po osamosvojitvi Slovenije pa do obratnega procesa, to je do prehoda družbenih kmetijskih zemljišč bodisi v zasebno lastnino z vračanjem prejšnjim lastnikom in njihovim dedičem kot denacionalizacijskim upravičencem bodisi v last države.

Lastniki s svojo dejavnostjo vplivajo na rabo in spremembe zemljišč, lahko jih kot premoženje prenašajo iz roda v rod ali pa z njimi kot z vsako stvarjo trgujejo. Pri prenosu lastnine na druge lastnike in pri trgovanju z zemljišči zasledujejo lastniki in pridobitelji različne cilje. Različni interesi in cilji lastnikov in pridobiteljev pri prometu in trgovanju s kmetijskimi zemljišči lahko vplivajo skupaj z drugimi dejavniki tudi na zmanjševanje površine kmetijskih zemljišč, ki poteka v Sloveniji še hitreje kot v nekaterih drugih evropskih državah. Ta proces poteka v dveh smereh. Na eni strani preko pospešene urbanizacije predvsem kvalitetnih, nižinskih zemljišč, kjer gre za nepovratno degradacijo kmetijskih zemljišč, na drugi strani pa se povečuje zaraščanje predvsem slabših in hribovitih kmetijskih zemljišč in prehajanje teh v gozdna zemljišča (Vrščaj, 2011).

1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

Zemljišča predstavljajo pomemben vir blaginje vsake družbe, zato so interesi posameznikov praviloma omejeni in usklajeni s splošnim družbenim interesom (Lisec in sod., 2007). Tako lastniki kmetijskih zemljišč na eni strani, kot pridobitelji teh zemljišč na drugi strani, so pri prometu s temi zemljišči postavljeni pred vprašanje, zakaj promet ni prost, zakaj ni dovolj sestava oziroma sklenitev ustrezne listine, na podlagi katere se opravi vpis sprememb lastništva v ustrezne javne evidence.

Različni lastniki kmetijskih zemljišč, med katerimi niso samo kmetje, imajo v zvezi s svojimi zemljišči različne interese, ne glede na to, da so ta zemljišča po svojem osnovnem namenu in rabi namenjena kmetijstvu. Na obstoj, uporabo ter gospodarjenje in upravljanje s kmetijskimi zemljišči vplivajo poleg interesov lastnikov teh zemljišč tudi interesi lastnikov drugih zemljišč ter ostalih deležnikov v prostoru, ki so raznoliki in tudi nasprotujoči. V te raznolike in nasprotujoče interese posega javni interes, ki se izraža skozi kmetijsko zemljiško politiko, in zasleduje cilje, kot so varovanje kmetijskih zemljišč v smislu ohranjanja rodovitnosti, obdelanosti in obsega zemljišč za zagotavljanje prehranske varnosti in samooskrbe ter izboljšanje posestne in lastniške strukture kmetijskih zemljišč in kmetij ter njihovega proizvodnega potenciala (Strategija za izvajanje ..., 2014).

Cilji kmetijske politike in kmetijske zemljiške politike so praviloma določeni v pravnih predpisih. Ustava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu Ustava) namenja kmetijskim zemljiščem poseben pomen, saj v drugem odstavku 71. člena navaja, da se z zakonom določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Iz tega sledijo tudi javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči, se pravi tiste omejitve, ki jih zakon predpisuje za različne pravnoposlovne prenose kmetijskih zemljišč v javnem interesu zaradi njihovega ustavnopravnega varstva.

Pri prehodu lastninske pravice s strani obstoječih lastnikov na pridobitelje, torej nove lastnike, lahko država s predpisi omeji ali usmerja lastnino kmetijskih zemljišč tako, da zasleduje javni interes za doseg širših ciljev tako kmetijske zemljiške politike kot tudi morebitnih drugih družbenih interesov. Zaradi omejenosti zemljišč in preprečevanja morebitne nenamenske rabe kmetijskih zemljišč promet z njimi ni prepuščen prostemu trgu, ampak država s pravnimi predpisi uresničuje javni interes, zlasti v smeri ohranjanja zemljišč (na primer s prepovedjo delitve komasiranih zemljišč ali prepovedjo delitve zaščitene kmetij) in izboljševanja agrarne strukture (na primer s spodbujanjem menjave kmetijskih zemljišč, z zakonito predkupno ali predzakupno pravico). Javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči zato posegajo v ustavno zajamčeno lastnino, ki je že sicer po ustavi določena z gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo in svobodno gospodarsko pobudo, ki se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Prihaja torej do nasprotja med temeljno človekovo pravico, to je lastninsko pravico in javno koristjo. Prav tako javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči posegajo v prost pretok kapitala po Pogodbi o delovanju EU.

Trenutno sta zakonska predpisa, iz katerih izhajajo omejitve pri prometu kmetijskih zemljišč Zakon o kmetijskih zemljiščih (v nadaljnjem besedilu ZKZ) in Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (v nadaljnjem besedilu ZDKG). Posamezne določbe o prometu s kmetijskimi zemljišči so v razmerju do splošnih določb pogodbenega prava posebne specialne določbe, zato se pojavlja vprašanje o tem, koliko lahko te omejitvene določbe pri prometu s kmetijskimi zemljišči posegajo v omejevanje pogodbene svobode in zajamčene lastnine ter svobodne gospodarske pobude za ustanavljanje podjetij in izvajanje dejavnosti. V preteklosti so bile te zakonske določbe in omejitve vsebinsko nedorečene, prestroge in preveč omejujoče, zato so bile tudi predmet ustavnih presojev in razveljavitev. Kljub spremembam in dopolnitvam obeh navedenih zakonov, pa so določbe v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč še premalo dorečene in nejasne. Zato je moralo Vrhovno sodišče v letu 2012 izdati načelno pravno mnenje zaradi poenotenja sodne prakse glede sodnega varstva položaja udeležencev v postopku prodaje kmetijskih zemljišč.

Različne omejitve prometa z nepremičninami pozna v večjem ali manjšem obsegu večina evropskih držav, posegi države v delovanje trga s kmetijskimi zemljišči pa so po svojem obsegu in intenzivnosti v posameznih državah zelo različni.

Kmetijska zemljišča razumemo v pomenu, kot ga opredeljuje ZKZ. Pojem pravnega prometa pa je v ZKZ izrecno opredeljen samo kot prenos lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih med živimi. Javnopravne omejitve prometa kmetijskih zemljišč v sedanji slovenski zakonodaji lahko v grobem razdelimo v naslednje pojavne oblike (vsebinske omejitve):

- obstoj zakonite prednostne pravice do nakupa in zakupa kmetijskega zemljišča, to je predkupne in predzakupne pravice,
- načelna prepoved delitve zaščitenih kmetij z nekaterimi izjemami,
- druge omejitve prenosa lastninske pravice, ki so določene s samostojnim namenom (na primer prepoved delitve komasiranih zemljišč) ali dopolnjujejo in zagotavljajo učinkovitost drugih prepovedi, kot je omejitev sklepanja darilnih pogodb, da se prepreči izigravanje predkupnih pravic z darilnimi pogodbami.

Zaradi učinkovitosti navedenih vsebinskih omejitev je predpisana splošna zahteva za pridobitev odobritve ali potrdila upravnega organa, da je sklenjen posel v skladu z zakonom, kar predstavlja formalno (postopkovno) omejitev.

Lastniki kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij na eni strani in njihovi pridobitelji na drugi strani se tako v postopkih prometa s temi zemljišči srečujejo z zapletenimi in tudi dolgotrajnimi administrativnimi postopki in omejitvami, ki so v določenih primerih tako stroge, da prenos lastninske pravice sploh ni izvedljiv.

V zadnjih desetletjih je slovenska zakonodaja uvedla nove javnopravne omejitve prometa kmetijskih zemljišč, ki ne veljajo za vsa kmetijska zemljišča, temveč le za tista, ki imajo posebej poudarjeno neproizvodno funkcijo, da se zagotovijo varstvo naravnih vrednot,

varstvo voda, varstvo kulturne dediščine in obrambni interesi države, s čimer se upošteva večnamenskost kmetijstva. Tovrstne omejitve, ki so praviloma določene z zakonito predkupno pravico v korist države ali občin z bolj specialnimi predpisi, imajo prednost pred splošno ureditvijo v predpisih o kmetijskih zemljiščih.

Cilj sedanjih javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči naj bi bil v zagotavljanju smotrnega izkoriščanja omejenega obsega teh zemljišč ter služenje kmetijskih zemljišč tudi gospodarskim, socialnim in ekološkim interesom skupnosti in ne samo interesom posameznika; hkrati naj bi omejitve predstavljale tudi del ukrepov, ki podpirajo strukturne spremembe slovenskega kmetijstva.

1.2 CILJ RAZISKOVANJA

Raziskava zakonodaje in sodne prakse bo podala odgovor na to, kako se javnopravne omejitve spreminjajo, dopolnjujejo in katere so še vedno prisotne pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Raziskali bomo učinke teh omejitev na lastnike in pridobitelje kmetijskih zemljišč, posebej tiste, ki se poklicno ukvarjajo s kmetovanjem ter vsaj približno ocenili realni domet omejitvenih določb pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Ne glede na spremembe pa nekatere določbe kmetijske zemljiške zakonodaje v zvezi s prometom ostajajo nejasne, zato nas zanima, kako premalo določne primere rešuje sodna praksa. Posebej bomo preučili, kako določbe Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev vplivajo na omejevanje prometa s kmetijskimi zemljišči. Ugotoviti želimo, ali kljub javnopravnim omejitvam obstajajo tudi načini spodbujanja prometa in kakšen je njihov obseg. Preučili bomo omejitve in morebitne prednosti, ki jih ima pri prometu s kmetijskimi zemljišči država preko Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS. Zaradi večfunkcionalnosti in večnamenskosti kmetijskih zemljišč bomo ocenili vpliv teh funkcij na omejevanje prometa s zemljišči. Prikazati želimo tudi, v kolikšni meri se evidentirajo in zbirajo podatki o prometu kmetijskih zemljišč, kdo jih zbira in objavlja. Empirična raziskava z anketo uslužbencev upravnih enot bo podala oceno trenutne regulacije pri prometu, oceno dilem pri vodenju postopka odobritve in njihove predloge za večjo učinkovitost postopka.

1.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

V tej nalogi smo postavili naslednje hipoteze:

1. Zakonske omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči v novem ustavnem in družbenoekonomskem sistemu po osamosvojitvi Slovenije v bistveno večji meri kot prej upoštevajo načelo sorazmernosti v razmerju do ustavno zajamčene lastnine in svobodne gospodarske pobude, zato je stopnja omejenosti bistveno manjša kot po prejšnjih predpisih.

2. Med omejitvami prometa s kmetijskimi zemljišči, ki jih je treba ozko razlagati, in širokimi možnostmi oblikovanja obligacijskih pogodbenih razmerij, prihaja do nejasnosti in spornih primerov, ki jih delno rešuje sodna praksa, čeprav bi lahko bila in bi morala biti ta vprašanja urejena že v zakonu.
3. Za lastnike in pridobitelje kmetijskih zemljišč je ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči v nekaterih primerih preveč omejujoča, zato bomo raziskali, ali obstajajo milejši, a še učinkoviti instrumenti te ureditve. Omejitve pravnega prometa so bolj uspešne, v kolikor obstajajo instrumenti za spodbujanje prometa s kmetijskimi zemljišči v smeri doseganja ciljev kmetijske zemljiške politike.
4. Poseben položaj pri prometu s kmetijskimi zemljišči ima država preko Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ta pa ima pri tem omejene možnosti.
5. Posebni pravni režimi za posamezna zavarovana območja imajo prednost pred ureditvijo prometa kmetijskih zemljišč in postavljajo to ureditev po načelu večje specialnosti v podrejen položaj.

1.4 OBRAZLOŽITEV STRUKTURE NALOGE

V nalogi bomo preverili hipoteze v dveh vsebinsko povezanih delih. Delno bomo hipoteze preverili z analizo, sintezo in komparacijo primarnih in sekundarnih pravnih in drugih virov že v poglavju z naslovom Pregled objav. Že v tem poglavju navajamo nekatere podatke in rezultate, ki smo jih dobili z empirično raziskavo in se v širšem smislu nanašajo na vse vrste prometa s kmetijskimi zemljišči in na celostno problematiko javnopravnih omejitev. V poglavju Rezultati in razprava pa prikazujemo statistične podatke o prometu ter rezultate ankete, ki se nanašajo na omejitve pri prometu v ožjem smislu, torej na promet s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v tistem delu, ki se odvija in vodi na upravnih enotah.

1.4.1 Navajanja in citiranje pravnih predpisov

Navajanje pravnih predpisov, to je zakonov, pravilnikov in uredb, ki so objavljeni v Uradnem listu RS, je v tej nalogi drugačno kot v pravni literaturi, saj je skladno s priporočili in navodili za oblikovanje pisnih diplomskih in podiplomskih izdelkov, kot jih zahteva Biotehniška fakulteta v Ljubljani. Ne glede na običajno citiranje v pravni literaturi so med viri navedeni zakoni in posebej vse spremembe in dopolnitve zakonov. V tekstu navajamo tako predpis s polnim imenom in letnico in samo tiste spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na konkretno obravnavano vprašanje. Zakone v tekstu navajamo tudi z okrajšavami in letnico uveljavitve oziroma objave v Uradnem listu.

2 PREGLED OBJAV

2.1 OPREDELITEV IN DEFINICIJE ZEMLJIŠČ

Zemljišča bi fizično lahko opredelili kot del zemeljske površine, ki skupaj z vodami predstavljajo celotno površje našega planeta (Lisec, 2009). Za promet s kmetijskimi zemljišči je pomembna pravna opredelitev. Po teoriji stvarnega prava so zemljišča stvari, ki se v večini pravnih redov delijo na premičnine in nepremičnine (Tratnik in Vrenčur, 2009). Nepremičnina je v skladu z določbami Stvarnopravnega zakonika (2002) prostorsko odmerjen del zemeljske površine skupaj z vsemi sestavinami, vse ostale stvari so premičnine. Kmetijska zemljišča, gozdovi, stavbna in vsa druga zemljišča spadajo med nepremičnine, v pravnem smislu gre za zemljišča oziroma zemljiške parcele, kot jih opredeljuje zemljiškoknjižno pravo (Juhart in sod., 2004). Po Zakonu o evidentiranju nepremičnin (2006) je nepremičnina zemljišče s pripadajočimi sestavinami, pri čemer je zemljišče zemljiška parcela, ki je vpisana v zemljiškem katastru, njene sestavine pa so stavbe in deli stavb, ki so evidentirani v katastru stavb.

2.1.1 Opredelitev kmetijskih zemljišč

Pri obravnavi kmetijskih zemljišč se pojavljajo navedbe različnih pomenov teh zemljišč, ki so odvisni od področja obravnave in pravnega predpisa. Za našo raziskavo je najpomembnejša namenska raba zemljišč, v posameznih segmentih pa tudi dejanska raba zemljišč.

Pri obravnavi pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči je potrebno upoštevati definicijo po Zakonu o kmetijskih zemljiščih (2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2011). Po določbi 2. člena trenutno veljavnega ZKZ-2011 so kmetijska zemljišča tista zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo in se s prostorskimi akti lokalnih skupnosti določijo kot območja kmetijskih zemljišč ter se razvrščajo v območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območja ostalih kmetijskih zemljišč. Tako je po Zakonu o prostorskem načrtovanju (2007) namenska raba zemljišč in objektov določena s prostorskimi akti občin, kjer morajo biti v enoti urejanja prostora prikazana oziroma določena območja namenske rabe zemljišč, to so območja kmetijskih, stavbnih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč, ki pa morajo biti določena tako natančno, da je njihove meje mogoče določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru.

Na drugi strani se po določbah Zakona o evidentiranju nepremičnin (2006) v zemljiškem katastru vodijo podatki tudi o dejanskih rabah zemljišč, pri čemer ločimo kmetijska, gozdna, vodna, neplodna in pozidana zemljišča. Podatki o dejanski rabi zemljišč se v zemljiški kataster prevzamejo iz evidenc dejanske rabe zemljišč. Za vodenje in vzdrževanje evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč je pristojno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljnjem besedilu MKGP).

Po ZKZ se za izvajanje določb o varstvu, rabi in obdelovanju teh zemljišč ter za določanje odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in za izvajanje določb, ki se nanašajo na skupne pašnike, poleg kmetijskih zemljišč po namenski rabi, štejejo za kmetijska zemljišča tudi zemljišča, ki so s prostorskimi akti določena za nekmetsko rabo in so po evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč uvrščena med njive, vrtove, travniške površine, trajne nasade in druge kmetijske površine.

Ker bomo v raziskavi omenjali tudi kmetijska zemljišča po dejanski rabi, navajamo podrobnejšo delitev dejanske rabe, kot jo za kmetijska in gozdna zemljišča navaja Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (2008), in sicer so to:

- njive in vrtovi (njiva, hmeljišče, trajne rastline na njivskih površinah in rastlinjak),
- trajni nasadi (vinograd, matičnjak, intenzivni sadovnjak, ekstenzivni oziroma travniški sadovnjak, oljčnik in ostali trajni nasadi),
- travniške površine (trajni travnik, barjanski travnik in kmetijsko zemljišče poraslo z gozdnim drevjem),
- druge kmetijske površine (kmetijsko zemljišče v zaraščanju, plantaža gozdnega drevja, drevesa in grmičevje in neobdelano kmetijsko zemljišče),
- gozd,
- ostala nekmetska zemljišča (pozidano in sorodno zemljišče, barje, trstičje in ostalo zamočvirjeno zemljišče).

Za promet s kmetijskimi zemljišči po ZKZ ni pomembno, kakšno dejansko rabo ima v naravi oziroma v evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč posamezno zemljišče, pomembna je namenska raba prostora. Tako je kmetijsko zemljišče po namenski rabi lahko tudi na zemljiški parceli, ki je po dejanski rabi gozd (na primer zaraščeno zemljišče) ali celo pozidano zemljišče (pogosto so to ceste, lahko tudi objekti, stavbe). Velja pa tudi obratno, četudi je zemljišče po dejanski rabi v naravi kmetijsko zemljišče, je po prostorskih aktih lahko že stavbno zemljišče, namenjeno gradnji, in za promet s takim zemljiščem ne veljajo več določbe ZKZ. Kot bomo videli v nadaljevanju pa ima dejanska raba zemljišč pomembno vlogo pri določanju obsega primerljivih zemljišč pri zaščitenih kmetijah.

Novejšo primerjavo med obsegom dejanske in namenske rabe zemljišč v Sloveniji prikazuje preglednica 1 povzeta po podatkih, ki jih za analizo prostorskega razvoja zbira Ministrstvo za okolje in prostor (Poročilo o prostorskem ..., 2015). Razlika v skupni površini Slovenije v obsegu dobrih 11 km² izhaja iz načina zbiranja podatkov. Podatki o površini Slovenije po dejanski in namenski rabi se razlikujejo tudi od statističnega podatka o površini Slovenije, ki znaša 20.273 km² (SURSTAT, 2015). Manjšo natančnost pričakujemo predvsem pri podatkih o namenski rabi, ki jo Ministrstvo za okolje in prostor zbira iz posameznih prostorskih planov ali prostorskih načrtov občin, ti pa so v različnih razvojnih fazah, s tem pa tudi v različnih stopnjah natančnosti.

Za našo raziskavo je pomemben podatek, da je v Sloveniji dobrih 702.000 ha kmetijskih zemljišč, ki so tako opredeljena po namenski rabi prostora in torej za vsa ta zemljišča poteka promet po določbah ZKZ. Po dejanski rabi imamo okoli 672.000 ha kmetijskih zemljišč, kar je kar 30.000 ha manj od površine po namenski rabi, v naravi to razliko predstavljajo predvsem zaraščena ali pozidana zemljišča. Pri gozdovih je stanje obratno, dejanska raba izkazuje skoraj 70.000 ha več kot namenska raba.

Preglednica 1: Površine osnovne dejanske rabe in osnovne namenske rabe v Sloveniji v km² v letu 2014 (Poročilo o prostorskem ..., 2015: 24)

Table 1: Areas of basic actual use and basic land use in Slovenia in km² in 2014 (Poročilo o prostorskem ..., 2015:24)

Osnovna dejanska raba	Skupna površina km ²	Delež %	Osnovna namenska raba	Skupna površina km ²	Delež %
Pozidana in sorodna zemljišča	1.092,46	5,37	Območja stavbnih zemljišč	1.358,60	6,68
Kmetijska zemljišča	6.723,04	33,06	Območja kmetijskih zemljišč	7.023,55	34,52
Gozdna zemljišča	12.058,51	59,30	Območja gozdnih zemljišč	11.345,51	55,76
Vodna zemljišča	141,32	0,69	Območja voda	206,17	1,01
Ostala zemljišča	320,08	1,57	Območja drugih zemljišč	412,90	2,03
Skupaj	20.335,40	100,00	Skupaj	20.346,72	100,00

2.1.1.1 Zgodovinski pregled pojma kmetijskega zemljišča

V preteklosti so imela za izvajanje pravnega prometa kmetijska zemljišča definiran različen pomen, ki je bil odvisen od pravnega predpisa, ki je urejal promet. Do sprejema prvega Zakona o kmetijskih zemljiščih (1973; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1973) so področje pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči pokrivali različni zakoni tako na zvezni kot republiški ravni, kar prikazuje preglednica 2. Skupno tem definicijam je, da se med kmetijska zemljišča uvrščajo zemljišča, ki so po katastrskih kulturah kmetijska zemljišča. V letu 1959 sprejet Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (1959) med kmetijska zemljišča ne šteje več zemljišč v gradbenem okolišu mest in mestnih naselij oziroma kasneje tako imenovanih gradbenih zemljišč.

ZKZ iz leta 1973 kmetijska zemljišča prvič definira bolj podrobno, saj loči med obdelovalnimi in neobdelovalnimi kmetijskimi zemljišči, ki so določena po katastrskih kulturah in jih že veže na prostorske plane občin in urbanistične dokumente občin, kar v splošnem velja še v sedanjem ZKZ. Šele novi ZKZ iz leta 1996 (1996; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1996) kmetijskih zemljišč za namen prometa ne veže več na katastrske kulture, ampak na namensko rabo opredeljeno v planski aktih države in občin (v prostorskih planih).

Preglednica 2: Definicije in pomen kmetijskih zemljišč pri prometu
Table 2: Definitions and importance of agricultural lands in transactions

Predpis (uveljavljen)	Definicija, pomen kmetijskega zemljišča
Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji v Ljudski republiki Sloveniji (1945)	Za obdelovalno zemljo se štejejo njive, vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, travniki in taki pašniki, ki so primerni za obdelavo. Uporablja se izraz zemlja in zemljiška posestva.
Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (1959, 1965) in spremembe (1967)	Za kmetijsko zemljišče se štejejo njive, vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, travniki, pašniki in trstičja ter drugo zemljišče, ki bi po svojih naravnih in gospodarskih pogojih najbolj koristilo splošnosti, če bi se izkoriščalo za kmetijsko proizvodnjo. Za kmetijsko zemljišče se ne šteje zemljišče, ki je v ožjem gradbenem okolišu mesta ali naselja mestnega značaja. (Novela zakona v letu 1967 - Ne šteje se za kmetijsko zemljišče gradbeno zemljišče.)
Zakon o prometu z zemljišči in stavbami (1954)	Ne definira kmetijskega zemljišča.
Zakon o kmetijskih zemljiščih (1973)	Kmetijska zemljišča so vsa obdelovalna in neobdelovalna zemljišča, ki so namenjena za kmetijsko proizvodnjo. Zemljišča za potrebe kmetijstva se določijo v občinskem prostorskem planu. Kmetijska obdelovalna zemljišča so ne glede na rabo: njive, vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, hmeljišča in travniki, razen barjanskih. Za določanje kulture zemljišč veljajo podatki iz zemljiškega katastra, dokler se ne dokaže nasprotno.
Zakon o prometu z nepremičninami (1976)	Ne definira kmetijskega zemljišča.
Zakon o kmetijskih zemljiščih (1979) - prečiščeno besedilo	Kmetijska zemljišča so vsa zemljišča namenjena za kmetijsko proizvodnjo, ki so tako določena v občinskem prostorskem planu za namene kmetijstva, upoštevajoč družbene plane, naravne razmere in družbene potrebe v občini, ali pa so tako določena z urbanističnimi dokumenti ter tudi zemljišča, ki so z dolgoročnimi prostorskimi plani sicer namenjena za zazidavo, dokler se na njih ne začne graditi.
Zakon o kmetijskih zemljiščih (1986) - prečiščeno besedilo	Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki se v zemljiškem katastru vodijo kot katastrske kulture, razen gozdov, ter zemljišča, ki se vodijo kot nerodovitna in jih je mogoče usposobiti za kmetijsko proizvodnjo, razen zemljišč, ki so s srednjeročnim družbenim planom občine določena kot stavbna zemljišča.
Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996) in dopolnitev (2003)	Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo, razen stavbnih in vodnih zemljišč ter za druge namene določenih zemljišč. Med kmetijska zemljišča spadajo tudi vsa zemljišča v zaraščanju, ki niso določena za gozd na podlagi Zakona o gozdovih. Kmetijska zemljišča se na podlagi njihovih naravnih lastnosti, lege, oblike in velikosti parcel delijo na najboljša in druga kmetijska zemljišča. Določitev zemljišč, primernih za kmetijsko pridelavo, za stavbna, vodna ali za drug namen, je možna le v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnosti v skladu z zakonom.
Zakon o kmetijskih zemljiščih (2011-UPB2)	Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki se s prostorskimi akti lokalnih skupnosti določijo kot območja kmetijskih zemljišč in se razvrščajo v območja trajno varovanih zemljišč in v območja ostalih kmetijskih zemljišč.

Sedanja definicija kmetijskih zemljišč iz ZKZ-2011, ki smo jo omenili v predhodnem poglavju 2.1.1, je podobna tisti iz leta 1996, pri čemer veže pomen kmetijskih zemljišč na

namensko rabo, ki jo izkazujejo občinski prostorski akti, pri tem pa ne definira, kateri prostorski akti so to in to prepušča konkretnim občinam. Različne občine imajo trenutno različno imenovane prostorske akte, kjer izkazujejo namensko rabo prostora. Novejši akti so občinski prostorski načrti, starejši pa so prostorske sestavine občinskega dolgoročnega plana za obdobje od leta 1986 do leta 2000 in prostorske sestavine srednjeročnega družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 1990 z večkratnimi spremembami in dopolnitvami.

2.1.2 Definicije drugih zemljišč na kmetiji in definicija kmetije

ZKZ ne definira in ne opredeli kmetije. Zakon o kmetijstvu (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu, 2014) v 4. členu sicer definira kmetijo kot obliko kmetijskega gospodarstva, kjer se nosilec in člani ali članice kmetije ter zaposleni ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo. Ta opredelitev je namenjena obravnavi kmetije v smislu njene gospodarske dejavnosti, pri pravnem prometu s kmetijami pa ni dovolj natančna in uporabna. Za pravni promet s kmetijo, pri čemer gre za transakcije z nepremičninami te kmetije, je pomembna opredelitev teh nepremičnin po namenski rabi, torej kmetijskih zemljišč, gozdov, stavbnih in drugih zemljišč, saj promet poteka po načinu, kot ga pravni predpisi določajo za posamezno vrsto nepremičnine.

V tem smislu Juhart (1997) in Zupančič (1997) ugotavljata, da imata tako Zakon o kmetijskih zemljiščih kot Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev pravno sistemsko pomanjkljivost. Kmetija ni stvar v smislu stvarnega prava in je lahko kot termin le pojmovno-tehnično pomagalo, zato je nepravilna dikcija obeh zakonov, na podlagi katere bi lahko sklepali, da je kmetija kot celota lahko predmet pravnega prometa. Tudi v primeru razpolaganj, ki dejansko zajemajo kmetijo kot celoto, gre pravno-tehnično za razpolaganje s posameznimi zemljišči, na njih pa je mogoče vezati tudi prenos pritiklin, ki k tem zemljiščem sodijo (Juhart, 1997).

Kot bomo videli v nadaljevanju v poglavju 2.3, tudi druge evropske države za namen prometa posebej ne definirajo kmetije, kot izjemo lahko omenimo Švico. Tudi med sodno prakso nismo našli natančnejše definicije ali opredelitve navadne kmetije. Izjemoma Upravno sodišče v Sodbi U 2147/2003 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2005) med drugim ugotavlja, da se pri prometu s kmetijskimi zemljišči za kmetijo šteje smiselno zaokrožena gospodarska celota.

2.1.2.1 Stavbno zemljišče in gozd

Pri pravnem prometu z zemljišči ali nepremičninami na kmetiji je odločilna določitev posamezne vrste zemljišča po namenski rabi prostora. Ker prometa kmetijskih zemljišč v sklopu kmetije ne moremo obravnavati brez povezave z gozdovi in stavbnimi zemljišči oziroma se namenske rabe celo na isti parceli prepletajo, bomo podali tudi njihovo

definicijo po predpisih, ki ta zemljišča podrobneje urejajo, čeprav se opredelitev po teh predpisih ne ujema vedno z opredelitvijo po namenski rabi prostora.

Po Zakonu o prostorskem načrtovanju (2007) je stavbno zemljišče zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov.

Gozdna zemljišča definira Zakon o gozdovih (1993; v nadaljevanju ZG-1993), z dopolnitvijo v noveli Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (2007; v nadaljevanju ZG-2007), ki v 2. členu določa, da predstavlja gozd:

- zemljišče s površino najmanj 0,25 ha, poraslo z gozdnim drevjem v obliki sestoja, ki lahko doseže višino najmanj 5 metrov,
- zemljišče v zaraščanju na površini najmanj 0,25 ha, ki se zadnjih 20 let ni uporabljalo v kmetijske namene in na katerem lahko gozdno drevje doseže višino najmanj 5 metrov ter je pokrovnost gozdnega drevja dosegla 75 %,
- obrečni in protivetrni pasovi na površini najmanj 0,25 ha, širši od ene drevesne višine odraslega drevja.

Druga gozdna zemljišča so zemljišča, porasla z gozdnim drevjem ali drugim gozdnim rastjem, na površini najmanj 0,25 ha, ki niso gozd in se zadnjih 20 let niso uporabljala v kmetijske namene (na primer obore v gozdovih za rejo divjadi, zemljišča pod daljnovodi v gozdu na površini najmanj 0,25 ha ter neodmerjena gozdna infrastruktura). Gozd oziroma drugo gozdno zemljišče niso posamična gozdna drevesa, skupine gozdnega drevja na površini do 0,25 ha, drevoredi, parki in plantaže gozdnega drevja.

Za namen prometa je pomembna določba 3. a člena ZG, ki navaja, da je določitev dela gozda oziroma gozdnega zemljišča za stavbno zemljišče ali za drug namen mogoča le v prostorskih aktih v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju (Spremembe in dopolnitve Zakona o gozdovih, 2007).

Poenostavljeno se za stavbna zemljišča in gozdna zemljišča v postopku pravnega prometa smatrajo tista zemljišča, ki so po namenski rabi prostora opredeljena kot stavbna zemljišča oziroma kot gozd. Vendar bomo v nadaljevanju med sodno prakso našli primere, kjer se pri prometu z gozdovi ne sledi samo namenski rabi zemljišč, ampak se upošteva tudi dejanska raba.

2.1.2.2 Zaščitene kmetije

S predpisi je za namen prometa podrobneje opredeljen samo en tip kmetije, to je zaščitena kmetija, in sicer po Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev (1995; v nadaljnjem besedilu ZDKG-1995) in po Spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (2013; v nadaljnjem besedilu ZDKG-2013). Po ZDKG je opredeljena tako lastnina kot tudi vrsta in obseg zemljišč oziroma nepremičnin na kmetiji. Zaščitena kmetija

po tem zakonu je kmetijska oziroma kmetijsko-gozdarska gospodarska enota, ki je v lasti ene fizične osebe ali lasti, solasti ali skupni lasti zakonskega para ali oseb, ki živita v registrirani istospolni partnerski skupnosti, ali v solasti enega od staršev in otroka ali posvojenca oziroma njegovega potomca in obsega najmanj 5 ha in ne več kot 100 ha primerljive kmetijske površine. To so tako imenovane srednje kmetije. Na izračun primerljive površine vpliva dejanska raba kmetijskih in gozdnih zemljišč in kvaliteta teh zemljišč, ki se od 30.6.2013 dalje izraža z bonitetnimi točkami ali tako imenovanimi bonitetami. Vsi navedeni podatki pa se upoštevajo tako, kot so evidentirani v zemljiškem katastru.

Za 1 ha primerljive kmetijske površine se po ZDKG-2013 šteje:

- 1 ha zemljišč, ki so po dejanski rabi kmetijska zemljišča z boniteto od 50 do 100,
- 2 ha zemljišč, ki so po dejanski rabi kmetijska zemljišča z boniteto od 1 do 49,
- 8 ha zemljišč, ki so po dejanski rabi gozdna zemljišča (ne glede na boniteto).

Kmetije, ki izpolnjujejo pogoje glede primerljivih površin, sestavljajo pa jih pretežno gozdovi, se za zaščiteno kmetijo štejejo le, če imajo najmanj 2 ha primerljivih kmetijskih površin, ki so po dejanski rabi v zemljiškem katastru evidentirana kot kmetijska zemljišča.

Zaščiteno kmetijo določi z odločbo v upravnem postopku upravna enota, na območju katere leži pretežni del zemljišč, ki sestavljajo kmetijo, in se na podlagi te odločbe po uradni dolžnosti tudi zaznamuje pri nepremičninah te kmetije v zemljiški knjigi.

V nadaljevanju bomo med drugim analizirali tudi omejitve, zaradi katerih so lastniki zaščitene kmetij in vseh zemljišč v sklopu zaščitene kmetij bistveno bolj omejeni pri njihovem prometu kot drugi, omejitve pa se nanašajo tudi na pridobitelje.

2.2 OPREDELITEV PRAVNEGA PROMETA IN JAVNOPRAVNIH OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

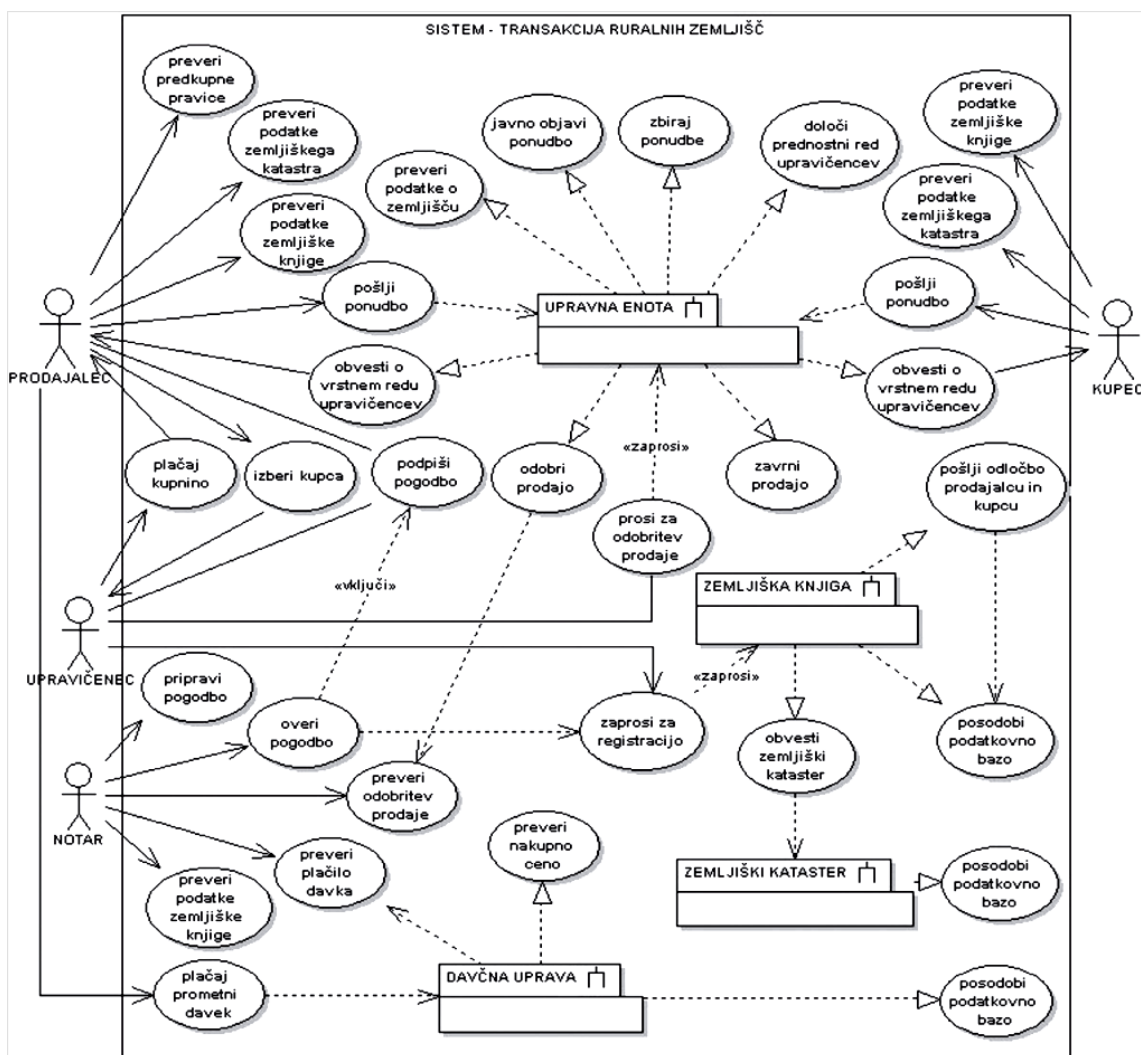
V različnih strokah se za pravnoposlovne prenose nepremičnin in ožje zemljišč uporabljata izraza pravni promet in transakcija. V pravnih predpisih in v pravni stroki se pri obravnavi prenosov lastninske pravice na nepremičninah uporablja izraz pravni promet, v ekonomski, geodetski in finančni stroki pa se pogosteje uporablja izraz transakcija. V ekonomskem smislu se pri trgovanju z nepremičninami uporablja izraz zemljiški trg.

2.2.1 Splošno o prometu z nepremičninami in transakcijami z zemljišči

Lisec in sodelavci (2007) navajajo, da zemljiški trg predstavlja okolje, kjer kupci in prodajalci trgujejo z zemljiško lastnino, ki predstavlja pravni vidik zemljišča. V naši raziskavi se bomo posvetili pravnim vidikom prometa z zemljiško lastnino širše, ne samo z vidika trga. Konkretno poglobljene raziskave s tega širšega vidika, ki bi se osredotočile na kmetijska zemljišča v Sloveniji, skoraj ni. Raziskave se usmerjajo v širši nepremičninski

trg ali promet z nepremičninami v celoti. Na našo problematiko se navezujeta dve magistrski nalogi (Mlinar, 2013; Matjašič, 2014), ki ju tudi citiramo.

Za raziskovanje prometa s kmetijskimi zemljišči je pomemben podatek, ki ga navajajo Lisec in sodelavci (2007), da so študije o transakcijah ruralnih zemljišč v Sloveniji redke in da je postopek transakcije zapleten ter omejen z različnimi pravnimi predpisi. Institucije in zakonodaja vplivajo na zemljiški trg preko različnih določil, ki predstavljajo osnovo zemljiškega trga in skrbijo za infrastrukturo, ki služi potrebam aktivnih udeležencev zemljiškega trga.



Slika 1: UML diagram primerov uporabe za transakcijo z ruralnim zemljiščem v Sloveniji (Lisec in sod., 2007: 29)

Figure 1: UML diagram of examples of use for transaction with rural land in Slovenia (Lisec et al, 2007: 29)

Poseben nepremičninski trg predstavlja trg z ruralnimi zemljišči, ki vključuje kmetijska zemljišča, gozdove in kmetije. Za postopke prometa z nepremičninami so Lisec in sodelavci (2007) razvili modele nepremičninskih transakcij, ki so jih grafično predstavili v obliki UML (angl. Unified Modeling Language) diagramov. Na sliki 1 povzemamo tak

diagram za primer prometa s kmetijskimi zemljišči (ali širše tudi z ruralnimi zemljišči), ki se sicer nanaša na postopek prodaje, kjer so javnopravne omejitve najširše. Iz primera tega UML diagrama je razvidna zapletenost postopka prodaje, v katerem sodelujejo različni subjekti (prodajalci, kupci), vključenih je več institucij (upravna enota, davčna uprava, notar, zemljiška knjiga, zemljiški kataster) in med vsemi vpletenimi potekajo številne aktivnosti in sodelovanje. Dejanja in aktivnosti udeležencev pa so regulirana s pravnimi predpisi, ki vključujejo različne javnopravne omejitve, ki bodo predmet naših raziskav.

2.2.2 Lastninska pravica na zemljiščih in njene omejitve

Pravni promet z zemljišči v najbolj splošnem pomenu besede pomeni prenos lastninske pravice in drugih pravic na zemljiščih. Lastninska pravica je kot stvarna pravica opredeljena v Stvarnopravnem zakoniku (2002), in sicer kot pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in uživati na najboljše način ter z njo razpolagati. Vsebina lastninske pravice je pogosto pod močnim vplivom ideoloških, pravopolitičnih, socialnih in ekonomskih dejavnikov in se je v različnih obdobjih človeške zgodovine spreminjala. To je razvidno tudi iz novejšje zgodovine Slovenije, saj je bilo v času socializma značilno bolj ali manj izraženo nasprotje med socialistično, družbeno lastnino proizvodnih sredstev (kamor so spadala tudi zemljišča) na eni strani in bolj ali manj omejeno, a tudi manj pomembno osebno oziroma zasebno lastnino na drugi strani (Tratnik in Vrenčur, 2009).

Za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami se po Zakonu o kmetijskih zemljiščih (2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2011) šteje pridobitev lastninske pravice s pravnimi posli med živimi in v drugih primerih, ki jih določa ZKZ.

Ker je lastnina po načelu pravne države opredeljena kot temeljna in z ustavo zagotovljena pravica, se lastninska pravica glede na 67. člen Ustave lahko omeji samo z zakonom, ki določa način pridobivanja in uživanja lastnine, tako da je zagotovljena njena ekonomska, ekološka in socialna funkcija. Te funkcije so danes tako prepletene, da je pri večini omejitvenih posegov nemogoče določiti konkreten cilj (Juhart, 2003).

Tako Juhart (2003) ter Tratnik in Vrenčur (2009) navajajo, da lahko javnopravne omejitve lastninske pravice na nepremičninah globalno razdelimo v dve kategoriji. V prvo sodijo omejitve glede na vsebino posega v lastnino, kjer omejitve opredeljujejo konkretne lastninskopravne odnose, kot so omejitve, ki zagotavljajo namenskost rabe, razlastitev in dolžnost izvrševanja ali dopuščanja določenih ravnanj.

V drugo kategorijo, s katero se bomo podrobneje ukvarjali v naši nalogi, pa lahko uvrstimo omejitve razpolaganja, ki posegajo v razpolagalno sposobnost lastnika (med katero spada tudi promet z zemljišči), te pa so:

- zakonite predkupne pravice,
- omejitve razpolaganja, ki zahtevajo odobritev ali dovoljenje pristojnega organa in

- postavitve nepremičnine zunaj pravnega prometa oziroma prepoved razpolaganja glede na poseben status nepremičnin.

Omejitve iz te druge kategorije so tiste, preko katerih se dosegajo cilji urejanja prostora in zagotavljajo učinki, ki izhajajo iz vsebinskih omejitev lastninske pravice na nepremičninah (Tratnik in Vrenčur, 2009). Omejitve razpolaganja hkrati vplivajo na usmerjanje pravnega prometa z nepremičninami v procesu aktivnega vodenja prostorske politike in načrtovanja prostora, pri kmetijskih zemljiščih pa tudi na doseganje ciljev kmetijske zemljiške politike.

2.2.3 Pravni posli s kmetijskimi zemljišči

Po določbah Stvarnopravnega zakonika (2002) so možni štirje načini pridobitve lastninske pravice na nepremičninah in posledično na vseh zemljiščih, in sicer s pravnim poslom, z dedovanjem, na podlagi zakona (s priposestvovanjem) in na podlagi odločbe državnih organov, ki jih predstavljajo pravnomočne sodne odločbe (v izvršilnih postopkih, stečajih, v nepravdnih postopkih in pri odvzemu zemljišč) in dokončne odločbe upravnega organa v postopkih razlastitev, komasacij, arondacij in denacionalizacije (Juhart in sod., 2004). Za pridobitev lastninske pravice na vseh nepremičninah, torej tudi na kmetijskih zemljiščih, se zahteva vpis v zemljiško knjigo, ki se opravi na podlagi listine, ki vsebuje zemljiškoknjžno dovolilo.

Glede na že omenjeno definicijo prometa s kmetijskimi zemljišči po ZKZ-2011, predstavljajo pravni posli najpomembnejši način pridobitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih.

Pravne posle s kmetijskimi zemljišči predstavljajo različne vrste pogodb, ki jih podrobno opredeljuje Obligacijski zakonik (2007). Na podlagi pravnih poslov nastanejo poslovna obligacijska razmerja. Obligacijsko razmerje je pravno razmerje, v katerem je en subjekt tega razmerja (upnik) upravičen od drugega subjekta (dolžnika) zahtevati, da opravi določeno izpolnitveno ravnanje, drugi subjekt (dolžnik) pa je to izpolnitveno ravnanje dolžan (zavezan) opraviti. Pogodbe so dvostranski zavezovalni pravni posli, za nastanek katerih je potrebno soglasje volje obeh pogodbenih strank. Nasprotno pogodbi je ponudba enostranski pravni posel, pri katerem povzroči nastanek oziroma prenehanje pravnega razmerja že izjava volje ene od strank tega pravnega razmerja (Plavšak in sod., 2003).

Obligacijski zakonik (2007) posebej določa skupino nominatnih (imenskih) pogodb, ki so s pravnimi normami točno in podrobno opredeljene, med katere spadajo vse pogodbe, ki jih bomo v naši raziskavi posebej omenjali, in sicer: prodajna, menjalna in darilna pogodba, pogodba o izročitvi in razdelitvi premoženja (izročilna pogodba), pogodba o dosmrtnem preživljanju, pogodba o preužitku ter zakupna (najemna) pogodba. V splošnem se za sklenitev pogodbe ne zahteva nikakršna oblika, vendar pa morajo biti pogodbe, na podlagi katerih se prenaša lastninska pravica na nepremičninah, sklenjene v pisni obliki. Pogodbe,

kot so darilna pogodba za primer smrti, izročilna pogodba, pogodba o dosmrtnem preživljanju in pogodba o preužitku, pa morajo biti sklenjene v posebni pisni obliki, to je v obliki notarskega zapisa (Plavšak in sod., 2003).

V skladu z načelom prostega urejanja obligacijskih razmerij lahko udeleženci prosto urejajo obligacijska razmerja, med drugim tudi s pogodbami, ki v zakonu sploh niso urejene (na primer leasing), pa tudi z mešanimi oziroma zloženimi pogodbami, ki vsebujejo elemente različnih pogodb.

Posplošene definicije pogodb, kadar so predmet pogodbe zemljišča, so naslednje:

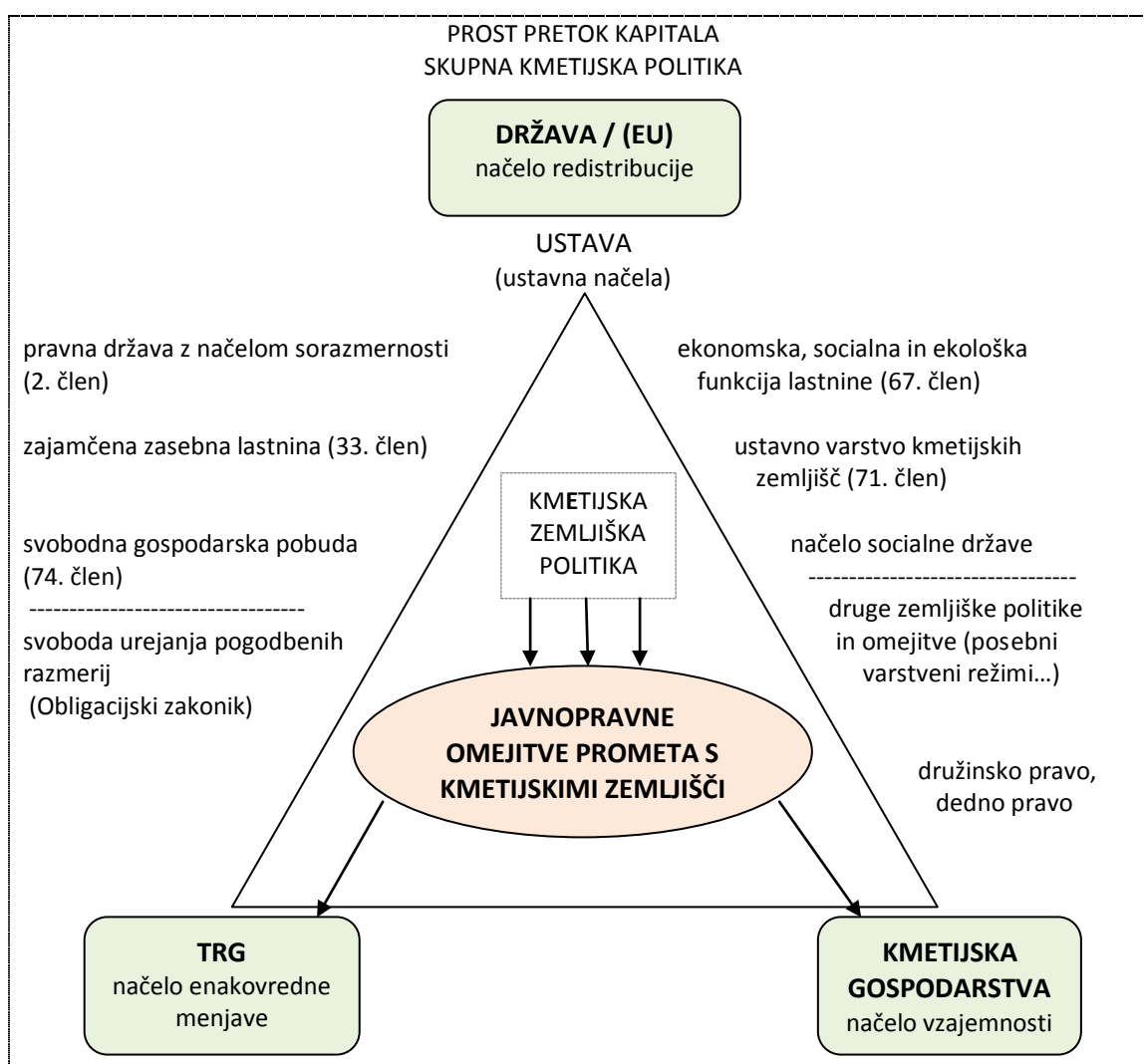
- prodajna pogodba (imenovana tudi kupna ali kupoprodajna) je najpomembnejši in najpogostejši pravni posel pri prometu z zemljišči, ki omogoča menjavo vrednosti zemljišča za denar, pri kateri se prodajalec zavezuje, da bo zemljišče, ki ga prodaja, izročil kupcu tako, da bo ta pridobil lastninsko pravico, kupec pa se zavezuje, da bo plačal kupnino,
- z menjalno pogodbo se vsak pogodbenik zavezuje nasproti drugemu sopogodbeniku, da mu bo izročil zamenjano zemljišče, tako da bo ta pridobil na njem lastninsko pravico,
- z darilno pogodbo se darovalec zaveže na obdarjenca brezplačno prenesti lastninsko pravico na zemljišču, obdarjenec pa izjavi, da se s tem strinja (Plavšak in sod. 2004).

Posebej je potrebno omeniti izročilno pogodbo, pogodbo o dosmrtnem preživljanju in pogodbo o preužitku, ki so se razvile iz potrebe po ohranitvi premoženjskega stanja ljudi, predvsem kmetov, ki so se želeli upokojiti ali zaradi starosti in bolezni niso bili več sposobni samostojno kmetovati. Danes se sklepajo tudi v urbanem okolju, ne glede na poklic strank (Podgoršek, 2004). Po Obligacijskem zakoniku (2007) so opredeljene takole:

- pogodba o izročitvi in razdelitvi premoženja ali izročilna pogodba: z njo se izročitelj zaveže, da bo izročil in razdelil svoje premoženje svojim potomcem, posvojencem in njihovim potomcem, nujno je soglasje vseh nujnih dedičev, izpolnitev pa se lahko prične takoj po sklenitvi,
- pogodba o dosmrtnem preživljanju: pogodbenik (preživljalec, ki je lahko tudi pravna oseba) se zaveže, da bo preživljal drugega pogodbenika ali koga drugega (preživljanca), preživljanec pa je zavezan s trenutkom svoje smrti prenesti nanj svoje premoženje (del ali celoto), ki obstoji v času sklepanja pogodbe. Izvrševanje obeh obveznosti traja do preživljančeve smrti,
- pogodba o preužitku: s njo se ena stranka (preužitkar) zavezuje, da bo na drugo stranko (prevzemnika, ki je lahko tudi pravna oseba) prenesla lastninsko pravico na svojih nepremičninah, prevzemnik pa se zavezuje, da bo preužitkarju ali komu drugemu do njegove smrti nudil določene dajatve in storitve. Izpolnitev obveznosti lahko nastopi takoj, pri čemer mora prevzemnik izpolnjevati prevzete obveznosti do smrti preužitkarja.

2.2.4 Vplivi na oblikovanje javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Za prikaz dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje javnopravnih omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji, smo za potrebe obravnave javnopravnih omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči modificirali tako imenovani trikotnik blagostanja po Eversu in Lavillu (2014), po katerem na družbeno blaginjo vplivajo tri kategorije socioekonomskih dejavnikov: tržno gospodarstvo, ki temelji na načelu enakovredne menjave, država, ki deluje po načelu redistribucije oziroma prerazdelitve, in nedenarno gospodarstvo, katerega nosilci so predvsem gospodinjstva kot skupnosti, delujoče po načelu reciprocitete (vzajemnosti).



Slika 2: Vplivi na oblikovanje javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči
Figure 2: Effects of formation of public law restrictions in transactions with agricultural lands

Za slovensko kmetijsko zemljiško sestavo je namreč značilen velik delež družinskih kmetij, zato promet kmetijskih zemljišč poteka v raznovrstnih oblikah od prodajnih

pogodb, značilnih za razmerja med profitno naravnanimi proizvodnimi enotami, do darilnih, izročilnih, preživninskih, preživitkarskih in podobnih pogodb, ki se običajno sklepajo med bližnjimi sorodniki oziroma skupaj živečimi osebami.

Trikotnik je predstavljen na sliki 2. Prerazdelitveno funkcijo države najbolje prikazuje zapleteno razmerje med splošno (ustavno) garancijo lastninske in dedne pravice ter pogodbene svobode (kot infrastrukture tržnega gospodarstva) na eni strani in posebnimi predpisi, ki v javnem interesu omejujejo prost promet s kmetijskimi zemljišči v celoti (na primer zakonita predkupna pravica), bodisi v primeru poudarjenih socioekonomskih funkcij (na primer prepoved delitve zaščitene kmetij) ali okoljskih funkcij (na primer predpisi o zavarovanih območjih po predpisih o ohranjanju narave). S tem prerazdelitvena funkcija države ni izčrpana, saj država nastopa preko Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot predkupni upravičenec tudi na trgu kmetijskih zemljišč. Promet s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji tako ni prepuščen samo zakonitostim trga na eni strani ali zasebnim interesom lastnikov zemljišč ali kmetij na drugi strani, ampak vmes posega država s predpisi, ki te različne interese uravnotežijo preko javnopravnih omejitev (Juhart, 2003). Že samo poimenovanje kaže, da so to omejitve, ki izhajajo iz pravnih predpisov, ki so javni in poznani, dolžni pa so jih upoštevati vsi udeleženci v postopkih prometa, na te udeležence pa imajo različen vpliv.

Osnovni pravni okvir javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči predstavlja Ustava Republike Slovenije* (1991; v nadaljnjem besedilu Ustava), iz katere izhaja na eni strani:

- načelo pravne in socialne države, ki vključuje načelo sorazmernosti (2. člen),
- pravica do zasebne lastnine in dedovanja (33. člen),
- zagotovljena svobodna gospodarska pobuda za ustanavljanje podjetij in izvajanje dejavnosti (74. člen).

Po Obligacijskem zakoniku je pri prometu zagotovljena tudi svoboda urejanja pogodbenih razmerij.

Na drugi strani pa Ustava nalaga, da:

- zakonodajalec uredi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. člen),
- zakon določa pogoje za izkoriščanje naravnih bogastev (70. člen),
- zaradi smotrnega izkoriščanja zemljišč zakon določa posebne pogoje za uporabo zemljišč in tudi posebno varstvo kmetijskih zemljišč (71. člen).

* trenutna Ustava Republike Slovenije (URS). Ur.l. RS, št. 33/91-I, obsega tudi vse spremembe po ustavnih zakonih št. 42/97 – UZS68, št. 66/00 – UZ80, št. 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, št. 69/04 – UZ43, št. 69/04 – UZ50, št. 68/06 – UZ121,140,143, št. 47/13 – UZ148 in št. 47/13 – UZ90,97,99.

V ožjem smislu so javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči eden izmed instrumentov za doseganje ciljev kmetijske zemljiške politike, ki so del širših ciljev kmetijske politike. Zakon o kmetijstvu kot krovni zakon ureja izvajanje predpisov EU in vsebuje navedbo številnih uredb evropske zakonodaje. Po določbah Zakona o kmetijstvu (2008) so za uresničevanje gospodarske, prostorske, ekološke in socialne vloge ter razvoja kmetijstva določeni naslednji cilji kmetijske politike:

- stabilna pridelava varne, kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti in čim višje stopnje samooskrbe;
- ohranjanje poseljenosti in obdelanosti podeželja ter krajine;
- trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč ter varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane;
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom,
- uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave ter ohranjanja genskih virov.

Navedeni cilji kmetijske politike se v Sloveniji od osamosvojitve dalje niso bistveno spreminjali in so podobni tistim iz leta 1992, kot jih je navajala Strategija razvoja slovenskega kmetijstva (1992). Cilji iz leta 1992 so le nekoliko razširjeni, saj jim je sedaj dodan okoljski in naravovarstveni vidik v smislu načel varstva in ohranjanja narave in genskih virov.

Ožjih ciljev kmetijske zemljiške politike ni posebej navedenih. V Strategiji za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah slovenskega kmetijstva do leta 2020 (2014), ki se posebej sklicuje tudi na določbe Skupne kmetijske politike Evropske unije, pa zasledimo usmeritve ukrepov kmetijske zemljiške politike, ki so:

- vzpostavitev učinkovite zaščite kmetijskih zemljišč pred trajno spremembo namenske rabe (sprememba zakonodaje, vzpostavitev evidenc),
- ohranjanje in izboljšanje pridelovalnega potenciala kmetijskih zemljišč za zagotavljanje prehranske varnosti (agromelioracije, ukrepi za preprečevanje zaraščanja),
- izvajanje ukrepov za izboljševanje posestne in parcelne strukture (komasacije, medsebojna menjava kmetijskih zemljišč, promet s kmetijskimi zemljišči) in izvajanje ukrepov za boljše gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči ter
- prilagajanje podnebnim spremembam – spodbujanje namakanja kmetijskih zemljišč.

Končno tudi ZKZ-2011 ne navaja ciljev kmetijske zemljiške politike, ampak zelo na splošno določa, da so kmetijska zemljišča predmet ukrepov kmetijske zemljiške politike, med katere spadata odpravljanje zaraščanja in izvedba agrarnih operacij. Za izvajanje teh dveh ukrepov je pristojna Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, lahko pa tudi Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS. Izrecno pa je določeno, da za ukrep kmetijske zemljiške politike šteje tudi nakup kmetijskih zemljišč, ki ga izvaja ta Sklad.

2.2.5 Splošno o zakoniti predkupni pravici na zemljiščih

Zakonita predkupna pravica je ena izmed najširše uporabljenih javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ki se uporablja le pri prodajah. Pravni temelj za njen nastanek je lahko pogodba ali zakon, tako poznamo pogodbeno in zakonito predkupno pravico. Pogodbena predkupna pravica izvira iz volje strank, ki o ustanovitvi predkupne pravice skleneta poseben dogovor in je časovno omejena. V razmerju do pogodbene predkupne pravice je zakonita predkupna pravica močnejša (Juhart, 2009).

O zakoniti predkupni pravici govorimo, če zakon določa, da imajo določene osebe položaj predkupnega upravičenca, ne glede na voljo lastnika nepremičnine. Pri tem zakonita predkupna pravica ni časovno omejena in nastane z uveljavitvijo zakonske določbe, ki jo določa in preneha z veljavnostjo te določbe. (Juhart, 2009). Pri nepremičninah je predkupna pravica lahko pomemben instrument za usmerjanje pravnega prometa z namenom doseganja javnega interesa, hkrati je osnovni instrument, s katerim lahko država igra aktivno vlogo na nepremičninskem trgu (Juhart, 2000). Za zakonito predkupno pravico velja domneva, da je vsakomur znana in se nihče ne more sklicevati, da za njen obstoj ni vedel oziroma mu tega ni bilo treba vedeti. Pri prodaji nepremičnin sta običajna dva načina obveščanja zakonitih predkupnih upravičencev o nameravani prodaji in sicer:

- z obvestilom in posredovanjem prodajne ponudbe točno tisti osebi oziroma vsem takim osebam, ki imajo pri prodaji konkretne nepremičnine predkupno pravico in so določene v zakonu,
- z javno prodajno ponudbo, ki se objavi npr. na oglasni deski, tako da je javno znana čim širšemu krogu oseb, med katerimi so po domnevi tudi vsi predkupni ali prednostni upravičenci.

Juhart (2009) navaja, da je predkupna pravica šibka oblika omejitve razpolaganja z nepremičnino, v primerjavi z izvzetjem nepremičnine iz javnega prometa ali razlastitvijo. Zato pravna teorija uči, da je predkupna pravica latentna pravica, ki se aktivira šele potem, ko se lastnik odloči svojo nepremičnino prodati, in da je primarni interes prodajalca prejem kupnine, torej da je kupnina plačana in ne, kdo jo plača. Zakonita predkupna pravica praviloma lastnika ne ovira pri odločitvi, da bi zemljišče prodal, ampak pri tem, komu ga bo prodal. Juhart (2009) nadalje ugotavlja, da se v praksi dogaja, da lastnik nepremičnine, na kateri je zakonita predkupna pravica, včasih iz takšnega ali drugačnega razloga te nepremičnine ne želi prodati predkupnemu upravičencu. Takšna vprašanja se pogosto postavljajo v povezavi s prodajo kmetijskih zemljišč in gozdov s prednostno pravico.

2.2.6 Splošno o postopkovnih omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Naslednja konkretna splošna javnopravna omejitev je predpisan postopek prometa s kmetijskimi zemljišči, ki vključuje zlasti upravni nadzor nad prometom s kmetijskimi zemljišči in po svojem pomenu ni vsebinska, temveč formalna omejitev. Ne glede na vrsto

pravnega posla, mora postopek prometa s kmetijskimi zemljišči potekati po določbah ZKZ-2011, razen v primeru uveljavljanja drugih predkupnih pravic po določbah drugih zakonov. V teh posebnih primerih postopek poteka po določbah za uveljavljanje teh predkupnih pravic in se v primeru neuveljavljene posebne predkupne pravice šele nato nadaljuje po določbah ZKZ. Po odobritvi pravnega posla s strani upravne enote, se postopek nadaljuje na Finančni upravi RS z odmero davka, nato pri notarju z notarsko overitvijo in se zaključi na zemljiški knjigi z vpisom lastninske pravice.

2.3 OMEJITVE PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH

Pri pripravi Zakona o kmetijskih zemljiščih se je zakonodajalec zgledoval po drugih evropskih državah in nekatere omejitve pri prometu tudi povzel. Za primerjavo bomo predstavili regulacijo prometa v nekaterih evropskih državah.

Razvite države z različnimi predpisi bolj ali manj nadzorujejo privatno lastnino in prenos lastninske pravice v primeru zemljiških transakcij in prometa z zemljišči. De Soto (2000) ugotavlja, da lahko v deželah v razvoju in v državah tretjega sveta, ker je zemljiški trg slabo razvit in je pomanjkljiva tako vladna politika kot zakonodaja in organizacija, zemljišča predstavljajo mrtev kapital.

Kot navaja Erjavec (1994) je promet s kmetijskimi zemljišči v industrijskih družbah praviloma prepuščen tržnim zakonitostim. Kot izjeme izpostavlja Nemčijo, Dansko, Japonsko, Avstrijo in Švedsko, ki se pri izvajanju restriktivne zakonodaje poslužujejo predvsem mehanizmov kot so cenovne kontrole, obvezne prijave in dovoljenja prometa z zemljišči, prednostne pravice do nakupa zemljišč in drugih omejitev možnosti nakupa zemljišč. Van Holst (2011) ugotavlja, da v nekaterih evropskih državah na kmetijskih zemljiščih obstaja predkupna pravica v korist občin, pokrajin, države oziroma državnih organizacij, agencij in kmetov, z različnimi nameni, kot so na primer prestrukturiranje kmetijstva, izogibanje špekulacijam, učinkovitejše rabe zemljišč in spreminjanja funkcij zemljišč v smislu doseganja javnega interesa.

V preglednici 3 prikazujemo število kmetijskih gospodarstev in površine kmetijskih zemljišč za države, za katere bomo v nadaljevanju opisali omejitve pri prometu z zemljišči. Kot je razvidno, so med državami zelo velike razlike tako v številu kmetij kot v površinah kmetijskih zemljišč. Slovenija ima s 6,5 ha kmetijskih zemljišč v uporabi na kmetijo majhne kmetije, najmanj skupnih površin, hkrati pa večje število kmetij kot Danska, Nizozemska ali Švica. Po teh podatkih je v Sloveniji relativno veliko število kmetij (74.700), ki so v povprečju manjše od povprečja EU-28, ki znaša 14,4 ha kmetijskih zemljišč v uporabi na kmetijsko gospodarstvo (Eurostat ..., 2015). Ima pa Srbija v primerjavi z ostalimi predstavljenimi državami največ kmetijskih gospodarstev in s 5,3 ha najmanjša kmetijska gospodarstva po površini kmetijskih zemljišč v uporabi. Same

družinske kmetije imajo v uporabi le 4,5 ha kmetijskih zemljišč (Popis poljoprivrede ..., 2013).

Preglednica 3: Število kmetijskih gospodarstev in površina kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) po stanju v letu 2010 za izbrane države (Eurostat ..., 2015; Popis poljoprivrede..., 2013¹)

Table 3: Number of agricultural holdings and areas of utilised agricultural area (UAA) according to the situation in 2010 for selected countries (Eurostat ..., 2015; Popis poljoprivrede..., 2013¹)

Države	Št. kmet. gospodarstev v 1000	Kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) v 1000 ha	KZU/kmetijsko gospodarstvo v ha
Danska	42,1	2.545,9	52,9
Nemčija	299,1	16.704,0	55,8
Francija	516,1	27.837,3	53,9
Nizozemska	72,3	1.872,4	25,9
Avstrija	150,2	2.878,2	19,2
Švica	59,1	1.047,8	17,7
Srbija ^{1*}	631,1	3.355,9	5,3
Slovenija	74,7	482,7	6,5

* - podatki za Srbijo so za leto 2012

2.3.1 Danska

Na Danskem je predkupna pravica uporabljena v različnih situacijah glede na določbe v različnih zakonih. Predkupna pravica je na konkretnih posameznih zemljiščih registrirana z vpisom v zemljiški knjigi. Predkupna upravičenka je država tako, da predkupno pravico uveljavljata Ministrstvo za kmetijstvo na podlagi zakona o komasacijah ali Ministrstvo za okolje v primeru zakona o varstvu narave. Na območju ruralnih zemljišč se torej predkupna pravica uveljavlja le na območju, kjer so predvideni komasacijski projekti ali projekti varovanja narave predvsem v smislu ohranjanja mokrišč in močvirnih območij. Dejansko gre za pasivno pravico, ki jo država lahko uporabi v primeru prostovoljne prodaje lastnikov. Po nakupu lahko država spremeni rabo zemljišč ali zemljišče proda naprej. Na Danskem je predkupna pravica redko uporabljena, saj država ne prisiljuje lastnikov, da bi zemljišča prodajali. Van Holst (2011) ugotavlja, da dejansko obstaja samo nekaj primerov uveljavljanja predkupne pravice na kmetijskih zemljiščih, na območju večjih projektov varovanja narave, kjer zasebni lastniki niso želeli prostovoljno sodelovati oziroma se vključiti v te projekte. Pogosta uporaba predkupne pravice je izguba časa in denarja ter ustvarja birokratske postopke z omejenimi rezultati. Država namreč predkupne pravice ne kompenzira lastnikom z odškodnino in obstoj predkupne pravice na Danskem ne vpliva na ceno zemljišč (Van Holst, 2011).

2.3.2 Nizozemska

Tudi na Nizozemskem je predkupna pravica podeljena občinam, pokrajinam in državi, ne pa kmetom ali kmetijskim organizacijam, z namenom preprečevanja špekulacij pri

trgovanju z zemljišči. Uporabljena je samo v zelo posebnih situacijah pri projektih, kjer je prisotnih več javnih interesov (za doseganje urbanističnih, rekreacijskih funkcij ali varovanja narave). Postopek za uveljavitev je zelo zapleten in obsega več korakov, izhaja pa iz Zakona o predkupni pravici občin (Van Holst, 2011).

2.3.3 Francija

Francoski zakon o prometu z zemljišči ne zahteva soglasja države pri zamenjavi lastnika, temveč pri vsaki zamenjavi upravljavca zemljišča. Francoska zakonodaja ne določa neposrednih omejitev pri nakupu kmetijskih zemljišč, vendar zahteva, da ima uporabnik ali upravljalec kmetijskega zemljišča določeno izobrazbo kmetijske smeri ali izkušnje s kmetovanjem (Van Holst, 2011; Zobavnik in Koselj, 2003).

Van Holst (2011) navaja, da v Franciji obstajajo štiri vrste predkupnih pravic, ki jih imajo naslednje osebe:

- občine za javni razvoj (interes) – urbana predkupna pravica,
- zakupniki na zakupljenih poslopih in posestih,
- SAFER (Societes d'Amenagement Foncier et Etablissement Rural) – družbe za zemljiško ureditev in določitev kmetijskih površin (državne zemljiške agencije, ki jih je 23 po departmajih), in sicer samo na kmetijskih zemljiščih,
- solastniki na solastniških deležih.

Če se prodaja kmetijsko zemljišče, ki je dano v zakup, ima zakupnik, ki je vsaj tri leta obdeloval to zemljišče, predkupno pravico. Lastnik zemljišča mora dati zakupniku na voljo dva meseca, da se odloči, ali bo zemljišče kupil. Tudi vsak drug kmet, ki želi kupiti zemljišče, se mora obvezati, da bo zemljišče uporabljal nepretrgoma vsaj 9 let (Van Holst, 2011; Zobavnik in Koselj, 2003).

Na kmetijskih zemljiščih ima po zakonu predkupno pravico družba SAFER, ki pa nima prednosti pred morebitnimi predkupnimi upravičenci, ki jih določajo pravni predpisi: država, občine, javne ustanove, sodediči, zakupnik zemljišča (Van Holst, 2011). Predkupna pravica SAFER vpliva na vzpostavitev ravnotežja med obstoječimi kmetijskimi posestvi, na nastanek novih uravnoveženih posestev ter na preprečevanje zemljiških špekulacij. SAFER igrajo posebno vlogo pri podeljevanju zemljišč in naselitvi predvsem mladih kmetov na podeželju, pri komasacijah zemljišč in kmetij ter preglednejšemu trgu s kmetijskimi zemljišči. Lokalna družba SAFER mora biti obveščena s strani notarja, ki overi pravni posel, o vsaki transakciji s kmetijskimi zemljišči in kmetijami in ima nato 2 meseca časa, da sprejme ali zavrne transakcijo. V kolikor pogoji transakcije ne ustrezajo zahtevam SAFER, poskuša ta doseči dogovor oziroma spremembe sporazuma med kupcem in prodajalcem. V kolikor dogovora ni mogoče doseči, lahko SAFER uveljavi predkupno pravico. Ta se predvsem uveljavlja v primeru okoljskih, naravovarstvenih zahtev ali špekulativnih razlogov (previsoke ali prenizke cene) ali preseganja omejene

površine parcel (Ciaian in sod., 2012). V kolikor se prodajalec ne strinja s ceno in z drugimi pogoji prodaje, lahko ponudbo za prodajo umakne, lahko pa prepusti sodišču, da sodno določi prodajno ceno, ki je lahko višja ali nižja od cene predkupnega upravičenca. Prodajalec lahko po tem postopku še vedno odstopi od prodaje, vendar mora nositi stroške tega sodnega postopka, lahko pa zahteva, da SAFER odkupi zemljišče po sodno ugotovljeni ceni v roku treh let po sodni odločitvi. SAFER ima tako vlogo stabilizatorja cen na trgu kmetijskih zemljišč. Sicer pa različni avtorji navajajo, da SAFER izredno redko uveljavi predkupno pravico. Tako Van Holst (2011) navaja, da je bila ta uporabljena leta 2008 le v 0,7 % vseh primerov transakcij, Ciaian in sodelavci (2012) pa za leto 2007 navajajo za Bretanski departma v 1,5 % primerih transakcij.

2.3.4 Nemčija

V Nemčiji se promet z zemljišči ureja z zveznim Zakonom o ukrepih za izboljšanje agrarne strukture in za zaščito kmetijskih in gozdarskih obratov (ali krajše z Zakonom o prometu z nepremičninami) – Grundstückverkehrsgesetz (2008; v nadaljevanju GrdstVG), ki vsebuje določbe za odobritev pravnih poslov in merila za odobritev. Za odsvojitve (odtujitev) zemljišča in obligacijsko pogodbo se zahteva odobritev. Med odsvojitve spadajo med drugim tudi odstopi solastniških deležev, odstopi dednih deležev (vendar ne sodediču) in podelitev pravice užitka na nekem zemljišču. Posamezne zvezne dežele so v okviru svojih pristojnosti izkoristile možnost uvedbe posebne ureditve z izvedbenimi deželnimi zakoni, po katerih pri odsvojitvi zemljišč do določene velikosti ni potrebna odobritev, kot je to razvidno iz preglednice 4. Tako so iz obveze odobritve izvzete različne površine parcel (od 0,15 ha v Saarlandu do največ 2 ha v več drugih zveznih deželah). Pri tem gre za ugotovitev zveznih dežel, da so administrativni stroški za manjše površine preveliki in da neodobritev za takšne površine nima negativnih posledic na posestno in zemljiško strukturo (Freigrenzen ..., 2012).

Odobritev izvajajo posebni uradi za odobritev ali organi za izdajanje dovoljenj, ki lahko pravne posle odobrijo, jih zavrnejo, pogojno sprejmejo ali pa izdajo potrdilo, da odobritev ni potrebna. Tak organ mora izdati odobritev v roku enega meseca po vložitvi zahteve (z možnostjo podaljšanja na 2 ali 3 mesece), zemljiškoknjižni vpis pa je možen šele po pravnomočnosti odobritve.

Odobritev ni potrebna, če je pogodbeni stranka zvezna dežela, verska skupnost (v primeru pridobitve kmetije ali gozdarskega obrata verski skupnosti je odobritev potrebna), v primeru komasacij in izboljšanja agrarne strukture in za zemljišča v območju zazidalnega načrta, ki niso kmetijska zemljišča ali kmetijski in gozdarski obrati. V teh primerih organ za odobritev izda potrdilo, ki velja kot odobritev. Hkrati lahko organ zavrne odobritev samo iz naslednjih treh razlogov:

- če bi z odsvojitvijo nastala nesmotrna delitev zemljišč in tal (nasprotna ukrepom za izboljšanje agrarne strukture) ali bi se z odsvojitvijo odsvojitelju negospodarno zmanjšale površine,
- če je cena zemljišča v očitnem nesorazmerju z vrednostjo zemljišča.

Za negospodarno zmanjšanje ali razdelitev površine še šteje zmanjšanje površine pod en hektar za kmetijo (kmetijski obrat) ali pod 2,5 hektara za gozdarski obrat, oziroma če samostojna kmetija izgubi sposobnost za preživetje ter če gre za delitev zemljišč urejenih s komasacijo in izselitev kmetije, ki je pridobila javna sredstva (Grundstückverkehrsgesets, 2008).

Preglednica 4: Površine zemljišč do katerih odobritev pravnega posla ni potrebna po Nemških zveznih deželah (Freigrenzen ..., 2012)

Table 4: Areas of land for which there is no need for approval of the legal transaction in German federal states (Freigrenzen ..., 2012)

Zap.št.	Zvezna dežela	Površina v ha	Opomba-izjeme
1.	Saarland	0,15	
2.	Bremen	0,25	
3.	Hessen	0,25	neobdelovalno zemljišče
4.	Thüringen	0,25	
5.	Rheinland-Pfalz	0,50	
6.	Sachsen	0,50	0,1 ha za vinograde, odobritev vedno za kmetijska in gozdna gospodarstva
7.	Baden-Württemberg	1,00	1 ha za odtujevanje občin, odobritev vedno za kmetijska gospodarstva
8.	Berlin	1,00	odobritev vedno za vinograde in vrtnarsko proizvodnjo z gospodarskimi zgradbami
9.	Hamburg	1,00	
10.	Niedersachsen	1,00	
11.	Nordrhein-Westfalen	1,00	
12.	Bayern	2,00	obvezna odobritev pred potekom 3 let lastništva
13.	Brandenburg	2,00	
14.	Mecklenburg-Vorpommern	2,00	
15.	Sachsen-Anhalt	2,00	0,25 ha za gospodarske zgradbe in zazidljiva zemljišča
16.	Schleswig-Holstein	2,00	

Po GrdstVG je možno podati odobritev tudi pogojno, ko pogodbeni stranka, predvsem pridobitelj poda določene zaveze. Pogojna odobritev se izda v naslednjih primerih:

- če bodo pogodbene stranke v določenem roku spremenile pogodbene določbe, zaradi katerih bi bila sicer potrebna zavrnitev odobritve,
- če bo pridobitelj kmetijsko zemljišče za nedoločen čas oddal v zakup kmetu in
- če bo pridobitelj oddal zemljišče na drugem mestu, vendar ne večje površine ali vrednosti, kot je pridobljeno zemljišče.

V Nemčiji ni zakonske omejitve o velikosti kmetije, prav tako ni omejitev, da bi moral biti pridobitelj kmet ali imeti izkušnje oziroma znanje o kmetovanju. Zobavnik in Koselj

(2003) pa navajata, da iz nemške sodne prakse izhaja, da ima kmet pri nakupu kmetijskega zemljišča prednost pred nekmetom, v kolikor potrebuje zemljišče za povečanje kmetije in sprejme tudi dogovorjeno ceno med kmetom in nekmetom. Sicer pa GrdstVG posebej ne določa predkupnih upravičencev. Organ za odobritev preveri obstoj predkupne pravice, po predpisih o varovanju narave ali gozdov. V primeru komasacij zemljišč pa ima kmet mejaš predkupno pravico v primerjavi z nekmetom (Ciaian in sod., 2012).

2.3.5 Avstrija

Po avstrijski ustavi so za urejanje prometa z nepremičninami pristojne avstrijske zvezne dežele, kar pomeni devet različnih deželnih zakonov. To so tako imenovani Grundverkehrsgesetze (v nadaljevanju GVG), zakoni o prometu z nepremičninami. Za promet s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči je načelno pristojna zemljiška komisija (Grundverkehrskommission), sicer pa izdajajo dovoljenja okrajna glavarstva v okviru deželne uprave. Za promet s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči je predvidena predkupna pravica avstrijskega kmeta, v kolikor ta ni zainteresiran za nakup, lahko zemljišče kupi druga oseba, ki ni kmet. Zakon ne navaja količinske omejitve glede maksimalne velikosti kmetij (Serajnik, 1998).

Posebej bomo izpostavili omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči po koroškem Zakonu o prometu z nepremičninami (Kärntner Grundverkehrsgesetz, 2004; v nadaljnjem besedilu K-GVG), saj so bile nekatere omejitve, ki so veljale v slovenskem Zakonu o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996, pomensko enake in zelo podobne omejitvam iz tega zakona, torej deloma kar povzete iz tega zakona. K-GVG obravnava promet z vsemi zemljišči, 3. odsek pa je namenjen določbam o prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi. Tako navaja, da je za pravnoposlovno pridobitev pravic na kmetijskih in gozdnih zemljiščih potrebna odobritev pravnega posla, s katerim se med živimi prenese lastninska pravica, ustanovi užitek, odda zemljišče v zakup, sklene družbena pogodba, ustanovi stavbna pravica in podobno. Odobritev zahteva pridobitelj ali druga pogodbeni stranka, predlogu pa mora priložiti overjeno listino o pravnem poslu, in sicer v štirih tednih po sklenitvi posla. O odobritvi odloča komisija za promet z zemljišči pri okrajni upravni oblasti. Odobritev se lahko zahteva tudi pred sklenitvijo pravnega posla. Odobritev ni potrebna v zelo različnih primerih, kot so:

- za pravni posel v okviru agrarne operacije,
- za manjše površine do 2 ha, na katerih ni kmetijskih stanovanjskih in gospodarskih objektov,
- za prenose zemljišč za potrebe javne uprave ali javnega prometa,
- za posle med zakoncema, če se ustanavlja premoženjska ali solastniška skupnost, ter posle med sorodniki v ravni črti in stranski črti do drugega kolena in s posvojenci za posle, s katerimi se prenaša ali oddaja v zakup kmetijsko ali gozdno gospodarstvo kot celota,

- za posle sklenjene s kmetijskim poselitvenim skladom kot nosilcem poselitve po koroškem deželnem Zakonu o kmetijski kolonizaciji (Landwirtschaftliches Siedlungsgesetz),
- za posel s predajo kmetije, zaradi ustanovitve določenih dajatev,
- za pravni posel, s katerim se poveča zemljišče, ki je že v lasti pridobitelja, nakup pa je sklenjen zaradi zaokrožitve zemljišča ali ureditve dostopa ter v 5 letih tovrstni promet ne preseže 500 kvadratnih metrov površine.

K-GVG predvideva tudi zavrnitev odobritve, in sicer v naslednjih taksativno naštetih primerih:

- če je ogrožen obstoj kmetijskega gospodarstva, ki se ukvarja s kmetijsko dejavnostjo ali obstoj kmetijskega obrata, katerega ohranitev je posebej utemeljena,
- če pridobitelj ni kmet, razen če ni možno prenesti pravice na kmeta,
- če obstaja bojazen, da pridobitelj ne bo sam obdeloval zemljišča,
- če se zaradi preselitve pridobitelja v bolj oddaljen kraj lahko domneva, da ni zagotovljena ustrezna obdelava,
- če se pridobivajo kmetijska gospodarstva ali njihovi deli za oblikovanje ali povečevanje veleposesti ali lovskih območij, razen če ni možen prenos na kmeta,
- če se prenašajo zemljišča, ki so predmet komasacij in podobnih operacij tako, da se poslabša posestna struktura,
- če bi imel pravni posel za posledico negospodarno drobitev zemljišč,
- če nameravana uporaba gozdnih zemljišč nasprotuje gozdarskemu interesu za ohranitev gozda,
- če se s pravnim poslom odtegujejo zemljišča kmetijski in gozdarski uporabi brez zadostnega razloga,
- če preizkus dejanskega stanja v določenih primerih dokaže, da bo pravni posel omogočil uporabo v nasprotju z namenom, določenim v načrtu rabe, ali če se zemljišče pridobiva z namenom špekulativne naložbe, zato da bi se kot celota ali po delih odsvojilo naprej,
- če je zemljišče ali kmetija potrebna za povečanje enega ali več kmečkih gospodarstev, imetniki teh gospodarstev ali Kmetijski poselitveni sklad pa ponudi prometno vrednost ali če je ponujena cena višja (za največ 10 % povečana prometna cena) in so to ceno tudi zmožni plačati.

Z odklonitvijo odobritve postane pravni posel neučinkovit od sklenitve. Sklenjen posel prav tako nima učinka, če v roku dveh let po sklenitvi, nobena stranka ne zaprosi za odobritev. Če pristojni organ ne odloči o zahtevi za odobritev v šestih mesecih, se šteje, da je odobritev dana (Kärntner ..., 2004).

Zakon posebej opredeli kmeta. Kmet je v smislu K-GVG oseba, ki obdeluje kmetijsko ali gozdno gospodarstvo kot samostojno enoto sama ali skupaj z družinskimi člani ali zaposlenimi delavci in iz tega pridobiva svoj oziroma družinski dohodek v celoti. Za kmeta se šteje tudi tisti, ki bo po pridobitvi gospodarstva ali zemljišča opravljal na enak način

dejavnost ter je na podlagi strokovne izobrazbe ali praktičnih izkušenj za to dejavnost tudi usposobljen.

2.3.6 Švica

Švicarski Zakon o kmečkem zemljiškem pravu - Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (1993; v nadaljnjem besedilu BGBB) omenjamo zato, ker je nekatere vsebinsko podobne pravne določbe mogoče zaslediti tudi v slovenskih predpisih o kmetijskih zemljiščih in dedovanju kmetij (status kmeta, pojem kmetije, dedovanje kmetij). Ima pa bolj izdelane pravne mehanizme, tako da posebni predpisi ne bi omejevali lastninske pravice bolj, kot je potrebno za uresničitev ciljev zemljiške politike. Zakon z veljavnostjo 1. januarja 1994 je bil sprejet z referendumom 27. septembra 1992, na katerem se je za zakon opredelilo 53 % volivcev. Razprave pred sprejetjem so bile ostre, zaradi napetega razmerja med državno kmetijsko politiko in ustavno zajamčeno lastninsko pravico (Avsec, 1995).

Po 5. členu BGBB (1993) se šteje za kmetijsko zemljišče takšno zemljišče, ki je primerno za kmetijsko ali vrtnarsko rabo. Zakon se po spremembi od leta 2008 ne uporablja za manjša kmetijska zemljišča, ki niso sestavni del posesti kmetije, kot so vinogradi manjši od 15 arov in druga kmetijska zemljišča, manjša od 25 arov (Bundesgesetz ..., 2008). Prvotno je bila meja 10 arov za vinograde in 20 arov za druga kmetijska zemljišča. BGBB definira kmetijo, kot celoto kmetijskih zemljišč, gozdov, zgradb in naprav, ki so podlaga za kmetijsko pridelavo in zahtevajo najmanj polovično delovno moč ene kmečke družine. Kantoni lahko določijo tudi drugačne pogoje za kmetijo.

Med javnopravnimi omejitvami zakon prepoveduje delitev kmetij v naravi (neupoštevanje ima lahko za posledico ničnost posla), sicer pa pozna prepoved drobitve. Tako se vinogradi ne smejo deliti na parcele manjše od 15 arov, druga kmetijska zemljišča pa pod 25 arov. Zakon dopušča tudi izjeme, če gre na primer za prisilno izvršbo, za izboljšavo zemljišč, za razlastitev, za ureditev meje iz gospodarskih razlogov in podobno. Druge izjeme lahko dovolijo tudi kantonalne oblasti. Prav tako kmetije ali kmetijskega deleža ni dopustno razdeliti na solastniške deleže manjše od ene dvanajstine (Bundesgesetz ..., 1993).

Za pridobitev kmetijskega zemljišča ali kmetije je potrebno dovoljenje pristojnega organa. BGBB posebej navaja zadržke za izdajo dovoljenja, ki so naslednji:

- če pridobitelj ni kmet, ki sam obdeluje kmetijsko zemljišče in osebno vodi kmetijsko gospodarstvo,
- če je dogovorjena pretirana cena,
- če pridobitelj razpolaga z več kmetijskimi zemljišči, kot jih je potrebno za nadpovprečno preživljanje družine,
- če pridobljeno zemljišče leži zunaj krajevno običajnega območja pridobiteljeve kmetije.

Izjemoma se lahko izda dovoljenje, če pridobitelj ni kmet in so podani utemeljeni razlogi, kot je primer, da nakup služi za ohranitev gospodarstva, ki je že dolgo v zakupu, da je nakup opravljen z namenom koriščenja naravnih bogastev ali za namene posebnega varstva narave, da kljub javnemu razpisu po nepretirani ceni ni dal ponudbe noben kmet. Cena se šteje za pretirano, če presega za 5 % povprečno ceno za podobne kmetije in kmetijska zemljišča v večletnem obdobju v določeni regiji (Bundesgesetz ..., 1993).

BGBB ureja tudi predkupno pravico kmetije ali kmetijskega zemljišča, ki jo imajo najprej sorodniki in za njimi zakupnik. Zakupnik mora imeti zemljišče v zakupu dlje časa od predpisane minimalne dobe zakupa, biti mora lastnik ali uporabnik tudi drugega kmetijskega gospodarstva in če zemljišče leži v lokalno običajnem območju obdelave tega gospodarstva. Pri nakupu solastniških deležev imajo prednost solastniki, sorodniki in zakupniki po posebej določenih pogojih in vrstnem redu.

Zakon preprečuje pretirano zadolženost kmetij, saj se lahko obremenijo s hipoteko samo do 35 % povečane produktivne vrednosti, obstajajo pa izjeme za določena posebna npr. investicijska in strogo namenska posojila (Avsec, 1995).

Mann (2005) ugotavlja, da je BGBB izredno paternalističen zakon, s katerim država varuje kmetije pred drobitvijo in propadom, tako v postopku dedovanja kot drugih odtujitev kmetij in kmetijskih zemljišč. Pri tem pa vodi tudi do neučinkovitosti, saj omejuje prosto gospodarsko pobudo kmetij, ki jih lahko v ekonomskem smislu smatramo kot podjetja, ta pa lahko v nasprotju s kmetijami dele svojega podjetja prosto prodajajo ali kupujejo do monopola. Omejitve pri odtujevanju kmetijskih zemljišč izhajajo v osnovi iz nerazumevanja strukturnih sprememb v kmetijstvu.

2.3.7 Srbija

Kot zadnjo bomo za primerjavo ostalim evropskim državam omenili Republiko Srbijo. V Republiki Srbiji kot naslednici Jugoslavije poznajo tako kot v Sloveniji zakonito in pogodbeno predkupno pravico. Zakonita predkupna pravica izhaja iz Zakona o prometu nepokretnosti (2014). Prvi predkupni upravičenec je pri nepremičninah solastnik, v primeru kmetijskih zemljišč pa lastnik mejaš s sosednjo parcelo. Prodajalec mora podati solastniku ali mejašu pisno ponudbo z vsemi pogoji prodaje, tudi ceno. Predkupni upravičenec mora v 15 dneh pisno sprejeti ponudbo. V kolikor jo zavrne oziroma ne odgovori, lahko prodajalec proda zemljišče tretjemu, vendar pod istimi pogoji, kot ga je ponudil predkupnemu upravičencu. Pri prodaji kmetijskih zemljišč ima v primeru več mejašev, prednost pri nakupu tisti, katerega lastna parcela ima najdaljšo mejo s prodajano parcelo. V primeru, da ima več parcel enako dolgo mejo, ima prednost tisti lastnik, katerega mejna parcela je večja. V kolikor lastnik ne uspe prodati zemljišča po ponujeni ceni, mora ponudbo po znižani ceni ponovno ponuditi predkupnim upravičencem. V kolikor je prodajalec prodal zemljišče tretjemu, ne da bi ga ponudil predkupnemu

upravičencu, oziroma ga je prodal pod ugodnejšimi pogoji (na primer za nižjo ceno), lahko predkupni upravičenec na sodišču vloži tožbo na ničnost pogodbe v roku 30 dni, ko je izvedel za sklenjen posel oziroma najkasneje v dveh letih po sklenitvi prodajne pogodbe. V kolikor je bila pogodba sklenjena v dobri veri, pa lahko predkupni upravičenec zahteva samo odškodnino ali morebitno izgubo dobička (Van Holst, 2011; Zakon o prometu nepokretnosti, 2014).

2.4 ZGODOVINSKI PREGLED NASTANKA OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

Na nastanek sedanjih javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči so imele velik vpliv omejitve, ki so se oblikovale v preteklosti od leta 1945 dalje.

2.4.1 Zemljiška lastnina in omejevanje prometa do leta 1941

Kot navaja Vilfan (1996), je zemljiška lastnina pri Slovencih dobila ustaljene oblike šele v dobi fevdalizma. V fevdalizmu zaradi prevladujoče agrarne proizvodnje in naturalnega gospodarstva obstajata dva osnovna razreda, in sicer zemljiški lastniki, ki si prisvajajo zemljiško rento, in neposredni obdelovalci kmetje-podložniki, ki to rento ustvarjajo. Zemljiška lastnina se je razcepila na različne pravice in imela posebno družbeno vlogo, nanjo so se navezovale druge, tudi oblastvene pravice. Deli oblasti, ki se sicer šteje kot javna, so prešli na zemljiške lastnike, to pa je imelo za posledico, da se je oblast drobila na manjša ozemlja. Vse omejitve pri izročitvah, podelitvah in prepustitvah zemlje v srednjem veku so tako izhajale iz lastnine zemlje in zemljiškega gospoda. Kot je bila razcepljena lastnina, so bile tako razcepljene tudi omejitve (Vilfan, 1996).

Z odpravo fevdalne družbe po marčni revoluciji leta 1848 se je pričela zemljiška odveza, katere glavni učinek je bil, da je na podeželju prevladala prosta zemljiška lastnina agrarnih producentov. Med omejitvami je odpadla potreba po pristanku zemljiškega gospoda na delitev kmetij. Delitev in odcepitev parcel med živimi je bila prosta na Kranjskem, v beljaškem okrožju, v Dalmaciji, na Goriškem, v Istri in Trstu, drugje pa je bila še naprej vezana na pristanek upravne oblasti (Vilfan, 1980). Bolj prost in svobodnejši promet s kmetijskimi zemljišči je pospeševal zakon iz leta 1868, po katerem je bilo dovoljeno kmetije svobodno deliti, vendar je državni zakon iz leta 1889 načelno omejil delitev srednjevelikih kmetij med dediče, podrobnejše določbe in omejitve pa je prepustil deželnim zakonom. Tak zakon je bil izdan v letu 1903 samo za Koroško. Kmetije so se nadalje delile, kar je povzročilo diferenciacijo kmetov po velikosti kmetij, zlasti v smeri povečevanja števila malih kmetov (Baznik, 1970).

Na neobdelanem svetu, posebno za pašne in gozdne pravice, pa so v začetnem obdobju po marčni revoluciji še ostala razmerja iz fevdalne dobe. Šele v letu 1883 je bil objavljen okvirni državni zakon, ki je predvideval delitev ali regulacijo skupnih zemljišč

(soseskega sveta oziroma kolektivne posesti), kot so bili skupni pašniki, gozdovi, gmajne in drug nerazdeljen svet (Baznik, 1970). Dejansko pa se zemljiška odveza ni dotaknila tistih fevdalnih zemljišč, ki so jih fevdalci obdelovali v lastni režiji. Pojem zemljiških gospodstev je zamenjal pojem veleposesti v kapitalističnem smislu, ki je v Sloveniji zastopala predvsem nemške interese (Vilfan, 1996).

Po prvi svetovni vojni naj bi vse večjo diferenciacijo na vasi zajela agrarna reforma, na podlagi katere bi prišlo do razlastitve veleposesti in razdelitev zemlje. Z agrarno reformo se prvič pojavi tudi zemljiški maksimum. Zakon je določal, da smejo veleposestva obdržati 75 ha obdelovalne zemlje oziroma 200 ha zemlje nasploh, obstajal pa je še supermaksimum, po katerem so lahko veleposestva obdržala večji del svoje kmetijske zemlje in gozdov. Razdeljevanje zemlje zaradi nedoslednosti in zavlačevanja pri izvedbi ni potekalo v skladu z zakonom in agrarna reforma ni dosegla svojega namena, kljub temu pa je dosegla skoraj popolno odpravo fevdalnih razmerij in omejitev odliva zemljiške rente v tujino (Avsec, 1988).

Večji del podeželske Slovenije je pred drugo svetovno vojno zapadel diferenciaciji, ki pozna vse nianse od veleposestva in velikih gruntov, preko srednjih in majhnih kmetij ter kajž, bajt in viničarij. Del starih kmetij v hribovitih in goratih predelih Slovenije pa je ostal nedeljiv in tak, kot so bile v času srednjeveških hub (kmetij) (Vilfan, 1996).

2.4.2 Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči od leta 1945 do leta 1991

Po drugi svetovni vojni je bila Slovenija ena izmed republik Jugoslavije, zato so omejitve pri lastninski pravici in prometu s kmetijskimi zemljišči prvotno izhajale tako iz federalnih-zveznih kot tudi iz republiških predpisov, kasneje po letu 1973 pa prvenstveno iz republiških predpisov. Do leta 1973 so se oblikovali trije sklopi javnopravnih omejitev, in sicer zemljiški maksimum, uveljavljanje predkupne pravice in iz nje izhajajoče postopkovne omejitve pri prometu.

2.4.2.1 Zemljiški maksimum

Zemljiški maksimum je največji zakonsko dovoljeni obseg zemljišč oziroma tista površina zemljišč, na katerih je lahko obstajala zemljiška lastnina (Avsec, 1988). V času Jugoslavije je predstavljal osnovno količinsko omejitev na zasebni zemljiški posesti in lastnini ter tisti okvir, znotraj katerega je sploh lahko potekal promet s kmetijskimi zemljišči z vsemi nadaljnjimi omejitvami. V splošnem pa je bil zemljiški maksimum strožji za nekmete kot za kmete.

S federalnim Zakonom o agrarni reformi in kolonizaciji (Zakon o agrarni ..., 1945) je bila v avgustu 1945 v Jugoslaviji prvič omejena zasebna lastniška posest oziroma lastninska pravica po temeljnem načelu, da zemlja pripada tistim, ki jo obdelujejo. Izvedena je bila

agrarna reforma in kolonizacija ter uveden zemljiški maksimum, in sicer sta bila določena dva maksimuma:

- za kmete je bil maksimum od 20 do 35 ha plodne zemlje, ki je bil v posameznem primeru določen po številu družinskih članov, kakovosti zemljišča in vrsti kulture, v goratih predelih z zelo slabimi zemljišči pa je lahko bil ta maksimum tudi zvišan,
- za lastnike obdelovalnih zemljišč, ki zemljišč niso obdelovali sami oziroma s svojo družino in niso bili veleposestniki, pa je bil maksimum v razponu od 3 do 5 ha.

Površina kmetijskih zemljišč kmetov in nekmetov nad predpisanim maksimumom je po zakonu prešla v državno last v zemljiški sklad proti simbolični odškodnini v višini enoletnega hektarskega donosa. Brez odškodnine pa so prešla v last države veleposestva, posestva bank, podjetij, delniških družb, cerkva, samostanov in drugih verskih ustanov ter vsa zaplenjena zemljišča. Iz kmetijskega zemljiškega sklada se je zemlja dodeljevala tistim, ki je niso imeli ali pa so jo imeli premalo in se je na njih prepisala tudi v zemljiški knjigi.

Podobno je bil v Sloveniji v decembru 1945 izdan Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji v Sloveniji (1945a), ki je uvedel maksimum od 25 do 35 ha obdelovalne zemlje in od 10 do 25 ha gozda tako, da skupna površina obdelovalne zemlje in gozda ni smela presegati 45 ha, razen pri kmečkih posestvih z izredno slabo donosnostjo.

Kasneje, v letu 1953, je bil zemljiški maksimum zmanjšan na 10 ha obdelovalne zemlje (njiv, vrtov, travnikov, vinogradov, sadovnjakov in takih pašnikov, ki so nastali na obdelovalni zemlji), in sicer s federalnim Zakonom o kmetijskem zemljiškem skladu splošnega ljudskega premoženja in o dodeljevanju zemlje kmetijskim organizacijam (1953). Po tem zakonu je prešla v kmetijski zemljiški sklad in postala splošno ljudsko premoženje kmetijska obdelovalna zemlja kmetov nad 10 ha, hkrati je bila ta opredelitev trajna in veljala tako za lastništvo, kot tudi za uporabo in izkoriščanje zemljišča. Ob tem se je upoštevala skupna obdelovalna zemlja kmečkega gospodarstva, torej vseh oseb, ne glede na to, na koga je bila vpisana lastnina v zemljiški knjigi. Zemlja iz kmetijskega zemljiškega sklada se je dodeljevala izključno kmetijskim organizacijam, opravljal pa jo je okrajni ljudski odbor.

V okviru zemljiškega maksimuma do največ 10 ha kmetijske obdelovalne zemlje sta kmetom zagotavljali lastninsko pravico na kmetijskih zemljiščih ustavi SFRJ in SRS iz leta 1963, vse ostale pogoje in omejitve pa prepustili ureditvam z zakonom. Ustavna amandmaja k Ustavi SFRJ in SRS iz leta 1971 sta nekoliko omilila zemljiški maksimum in omogočila večji zemljiški maksimum za kmete v gorskih in planinskih predelih, republiški amandma pa tudi na kraških predelih. Zvezna in republiška ustava iz leta 1974 ureditve zemljiškega maksimuma vsebinsko nista spremenili (Avsec, 1988).

Ker so po ustavnih amandmajih leta 1971 zakonodajne pristojnosti na več področjih lahko prešle na republike, je bil v Sloveniji 18. julija 1973 sprejet Zakon o kmetijskih zemljiščih

(1973; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1973), ki je povzel ustavno določbo o 10 hektarskem maksimumu obdelovalnih zemljišč na gospodarstvo. Nato pa določil razliko za kmete in nekmete, in sicer:

- kmetje v gorskih in hribovitih predelih so lahko imeli lastninsko pravico na 20 ha obdelovalnih zemljišč, pod pogojem, da najmanj $\frac{2}{3}$ teh obdelovalnih zemljišč pokrivajo travniki. Za gorske in hribovite predele so štela območja nad 600 metrov nadmorske višine, novela ZKZ iz leta 1975 pa je med ta območja opredelila tudi območja pod to mejo, če je bil nagib zemljiške parcele nad 25 %,
- skupna površina kmetijskih in gozdnih zemljišč v lasti kmeta je bila 45 ha, razen če je bil s posebno odločbo posameznemu kmetu določen večji obseg zemljišč zaradi izredno slabe donosnosti zemljišč,
- za nekmete (občane, ki po ZKZ-1973 niso šteli za kmete) je bil v ravnini maksimum 1 ha, v predelih nad 600 m nadmorske višine pa 3 ha kmetijskih zemljišč in gozdov skupaj, od tega v vsakem primeru, ne glede na območje, največ 0,5 ha vinograda in največ 0,5 ha gozda.

Za nekmete je v letu 1979 Zakon o kmetijskih zemljiščih (1979; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1979) zaostрил maksimum na najkvalitetnejših kmetijskih zemljiščih, ki predstavljajo prvo območje kmetijskih zemljišč v občinskih planih, in sicer z določbo, da nekmete takšnih zemljišč ne morejo imeti v lasti. Realizacija te določbe je predstavljala velike probleme, zato je bila leta 1986 v noveli ZKZ ta spremenjena v omejitev pravnega prometa med živimi, lahko pa so nekmete taka zemljišča imeli v lasti in jih dedovali, vse v okviru sicer predpisanega maksimuma (Avsec 1988).

V zemljiški maksimum se je po ZKZ-1973 vštelo tudi zemljišče v zakupu, razen takšno, ki bi sicer ostalo neobdelano, če ne bi bilo oddano v zakup. Ni pa se v zemljiški maksimum prištevalo zemljišče, ki ga je kmet obdeloval v proizvodnem sodelovanju z zadrugo ali drugo organizacijo združenega dela. Dedič, ki je podedoval zemljišča, ki so presegala maksimum, je imel pravico izbrati zemljišče, ki naj se prenese v družbeno lastnino in za to dobiti tudi odškodnino. Pri zemljiščih, ki jih je posameznik pridobil s pravnimi posli, pa te pravice ni imel.

Različni avtorji so v letu 1988, v času, ko so obstajala v Sloveniji velika družbena kmetijska posestva in na drugi strani male družinske kmetije, podrobno raziskovali zemljiški maksimum in so bili temu institutu v glavnem nenaklonjeni. Tako so Gliha (1987), Rednak (1988) in Kranjec (1988) ugotavljali, da je zemljiški maksimum škodljiv in je prispeval k zmanjševanju povprečne velikosti kmetij in povečevanju njihovega števila ter predstavlja oviro nadaljnjemu razvoju v kmetijstvu, tako v smislu kmetijske zemljiške politike kot tudi v ekonomskem smislu. V zvezi s prometom pa Kranjec (1988) izpostavi tudi, da zemljiški maksimum ovira prodajo zemlje, dviga njeno ceno in prispeva k neučinkoviti alokaciji tega produkcijskega faktorja. Gosar (1988) že v letu 1988 razmišlja

o tem, da bi bilo potrebno kmetom kmetijska zemljišča, ki so jim bila ob agrarni reformi ali zaradi preseganja maksimuma odvzeta, tudi vrniti.

Zemljiški maksimum je postal po letu 1989 vse bolj razumljen kot velika omejitev v kmetijstvu, vendar so prve omilitve teh določb vnesene v ZKZ šele v noveli v letu 1990 (Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih ..., 1990; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1990), so se pa nanašale samo na kmete. Maksimum na obdelovalnih zemljiščih za kmete je bil zvišan na 30 ha na gospodarstvo, v gorskih in hribovitih predelih pa je bil na obdelovalnih zemljiščih v celoti odpravljen. Hkrati je bila odpravljena omejitev skupne površine kmetijskih in gozdnih zemljišč za kmete na 45 ha. Za nekmete so ostale v veljavi vse dotedanje omejitve.

Šele po uveljavitvi sedanje Ustave Republike Slovenije je bilo z odločbo Ustavnega sodišča U-I-122/91 v letu 1992 razveljavljeno celotno poglavje Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki je obravnavalo zemljiški maksimum (Odločba Ustavnega sodišča ..., 1992). Ustavno sodišče je v odločbi med drugim navedlo, da izpodbijane določbe ZKZ v zvezi z zemljiškim maksimumom omejujejo oziroma izključujejo lastninsko pravico na kmetijskih zemljiščih in niso v skladu z določbami Ustave RS (1991), torej nove ustave v Sloveniji, ki je začela veljati dne 23.12. 1991. Ustava ne omejuje lastninske pravice, ampak omogoča le, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija oziroma omogoča odvzem ali omejitve lastninske pravice le v javno korist pod zakonsko določenimi pogoji, kar pa sporne zakonske določbe ne izpolnjujejo.

Tako je bila prvič po drugi svetovni vojni po 47 letih na območju Slovenije ukinjena obsežna omejitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih za fizične in civilnopravne osebe, ki je učinkovito vplivala na nastanek velikih družbenih posestev in hkrati omejevala promet z zasebnimi zemljišči in onemogočala promet z zemljišči nad tem maksimumom, omejevala oblikovanje profesionalnih kmetij, prispevala pa k prostorsko razdrobljeni posesti, k zmanjševanju povprečne velikosti kmetij in povečevanju števila kmetij ter zavrla razvoj zasebnega kmetijstva. Erjavec (1994) ugotavlja, da je bil zemljiški maksimum vse do političnega preobrata temeljni simbol diskriminacijske politike do kmeta.

2.4.2.2 Postopkovne omejitve pri prometu in predkupna pravica na kmetijskih zemljiščih

V obdobju od leta 1945 do leta 1954 je bil promet s kmetijskimi zemljišči omejen na agrarno reformo in prenos zemljišč v državno last in v zemljiški sklad (tako je nastajalo splošno ljudsko premoženje) in na brezplačno dodeljevanje teh zemljišč tistim, ki bodo zemljo obdelovali, pa je niso imeli ali pa so jo imeli premalo. Ta dodeljena zemlja se prvotno ni smela razdeliti, prodati, zamenjati, darovati, dati v zakup ali zastaviti, ne v celoti ne deloma. Šele po letu 1965 so se tako dodeljena zemljišča lahko delila, prodajala (tudi obremenjevala, dajala v zakup), če so se še naprej uporabljala za kmetijsko

proizvodnjo. Hkrati je bila v letu 1965 določena na dodeljeni zemlji predkupna pravica občinskega ljudskega odbora, ki mu je bilo potrebno ponuditi zemljo v odkup pred odtujitvijo (Zakon o spremembah Zakona o agrarni ..., 1956, 1965).

Na drugi strani pa je na ustavno zajamčeni zasebni lastnini (na zemljiščih, ki niso zapadla pod agrarno reformo) lahko prihajalo tudi do prenosa nepremičnin med zasebniki, pod posebnim dovoljenjem pristojnega okrajnega ali mestnega izvršilnega odbora. V letu 1954 sprejet Zakon o prometu z zemljišči in stavbami (1954) pa je uveljavil načelo prostega prometa zemljišč in stavb med zasebniki, s tem, da se presežek kmetijskega zemljišča nad maksimumom prenese v kmetijski zemljiški sklad splošnega ljudskega premoženja.

Pomembno spremembo pri prometu s kmetijskimi zemljišči v zasebni lasti predstavlja federalni Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (1959), ki je določil, da je kmetijsko zemljišče v državljanski lastnini (zemljišče v zasebni lasti) v prostem prometu in se lahko daje v zakup, pri tem so imele pri nakupu oziroma zakupu prednostno pravico kmetijske organizacije.

Kot predhodnika določbam v ZKZ lahko štejemo določbe v prečiščenem besedilu Temelnega zakona o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (1965), ki že vsebuje določbe o prodajah zasebnih kmetijskih zemljišč oziroma posebno poglavje o zakupu in prodaji zasebnih kmetijskih zemljišč. Kmetijska zemljišča, na katerih je bila lastninska pravica (zasebna lastnina), so se lahko poleg oddaje v zakup, tudi prodajala kmetijskim organizacijam, individualnim kmetijskim proizvajalcem (kmetom) in drugim občanom, pri tem pa posest ni smela presegati določenega zemljiškega maksimuma za posameznega kmeta ali drugega občana. V letu 1965 se prvič pojavi postopkovna zahteva, da mora zasebnik ponudbo za zakup ali prodajo kmetijskega zemljišča nabiti na razglasni deski pristojnega organa, prednostno oziroma predkupno pravico pa imajo kmetijske organizacije. Zasebnik je lahko kupil kmetijsko zemljišče šele, če tega zemljišča v prepisanem roku ni hotela kupiti nobena kmetijska organizacija. Brez potrdila pristojnega organa občinske skupščine, da je prodaja potekala po predpisanem postopku, ni bilo mogoče v zemljiško knjigo vpisati lastninske pravice zasebnika na prodanem kmetijskem zemljišču.

S Temelnim zakonom o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (1965) je bila podana osnova nadaljnjim javnopravnim omejitvam pri pravnem prometu s kmetijskimi zemljišči. Postopkovne omejitve in predkupna pravica iz leta 1965 so bile skupaj z zemljiškim maksimumom vezane samo na zasebna kmetijska zemljišča, na zemljiščih v družbeni lastnini teh omejitev ni bilo. Vse te omejitve so zasledovale cilje takratne kmetijske politike, da se povečuje obseg kmetijskih zemljišč v družbeni lastnini in omogoča kmetijsko proizvodnjo v velikih takratnih družbenih kmetijskih organizacijah. Omejitve na zasebni kmečki posesti niso spodbujale prometa, niti zaokroževanja ali izboljševanja posestne in parcelne strukture.

2.4.2.2.1 Oblikovanje javnopravnih omejitev po Zakonu o kmetijskih zemljiščih

Ko je začel 24. avgusta 1973 veljati v Sloveniji prvi Zakon o kmetijskih zemljiščih (1973; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1973), so prenehale veljati določbe o prodaji kmetijskih zemljišč iz Temelnjega zakona o izkoriščanju kmetijskega zemljišča, nadomestil je tudi več zveznih in republiških predpisov, ki so do njegove uveljavitve urejali varstvo, promet, zakup in druga vprašanja s področja kmetijskih zemljišč. Kot navaja Avsec (1988) je bila s tem zakonom uvedena relativno celovita sistemska pravna ureditev kmetijsko-zemljiških razmerij. Isti dan je bil uveljavljen tudi Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) (1973; v nadaljnjem besedilu ZDKZ-1973).

Pred sprejetjem obeh omenjenih zakonov so analize stanja v kmetijstvu pokazale, da so se v zvezi s kmetijskimi zemljišči in kmetijami po drugi svetovni vojni dogajale številne spremembe. Kocjan (1973) ugotavlja, da je skupaj s procesom deagrarizacije potekal tudi proces drobitve kmetij, večanje števila delavsko-kmečkih gospodarstev, staranje in upadanje delovne sposobnosti kmetovalcev ter zato zmanjševanje obdelovalnih kmetijskih površin, zmanjševanje celotnih kmetijskih površin in prehajanje kmetijskih zemljišč v last tistih, ki jih ne obdelujejo z osebnim delom. Na drugi strani pa se je krepil družbeni sektor kmetijstva, ki je nastal po agrarni reformi iz zemljišč bivših veleposestnikov in po letu 1953 iz presežka kmečke posesti nad 10 hektarov obdelovalnih zemljišč. Ta sektor je po letu 1960 pridobival vlogo pomembnega tržnega proizvajalca in organizatorja kmetijske proizvodnje (Marenk, 1974).

Marenk (1974) nadalje navaja, da cilji kmetijske zemljiške politike v letu 1973, ki so bili vpeti v pogoje socialistične samoupravnne družbene ureditve, ne morejo biti zgolj sanacija agrarno-posestne strukture in povečanje proizvodnje, ampak je potrebno upoštevati obstoj zasebne zemljiške lastnine in postopnega organiziranega vključevanja zasebnih kmetov v moderne družbene proizvodne in ekonomske odnose. Ob tem pa nujno zmanjšati interes do zemljiške lastnine tistim, ki se s kmetijstvom poklicno ne ukvarjajo in preprečiti na ta način socialno diferenciacijo. Vse navedeno je bilo temeljno vodilo pri normativni določitvi in uzakonitvi omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči v prvem Zakonu o kmetijskih zemljiščih.

ZKZ je bil od leta 1973 do leta 1991 večkrat noveliran in dopolnjen, po dopolnitvah pa so bila izdana prečiščena besedila zakona, po katerih smo prikazali glavne zaostritve pri omejitvah prometa v preglednici 5.

Preglednica 5: Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči in njihove spremembe po določbah starega ZKZ od leta 1973 do leta 1991

Table 5 : Restrictions in transactions with agricultural lands and their changes by the provisions of the old Agricultural Land Act (ALA) from 1973 to 1991

ZKZ oz. novela	Omejitve in njihove spremembe
ZKZ-1973	Določitev <u>statusa kmeta</u> (pogoji): obdelovanje kmetijskih zemljišč in iz tega ustvarjanje pomembnega dohodka (zelo ohlapna merila). <u>Darilne pogodbe</u>: omejitev samo zemljiški maksimum <u>Menjave</u>: agrarna operacija zaradi racionalnejše rabe, izda se potrdilo. <u>Prodaja</u>: objava ponudbe na oglasni deski za 15 dni, upoštevanje prednostnih upravičencev (med njimi tudi kmetje), obvezna izdaja potrdila pristojnega urada ali upravnega organa za vpis v zemljiško knjigo. <u>Prodaja kmet. zemljišča v družbeni lasti</u>: mnenje kmetijske zemljiške skupnosti in obvezna predložitev pogodbe občinskemu javnemu pravobranilcu, ki lahko izpodbija ceno.
ZKZ-1979 (prečiščeno besedilo)	Določitev <u>statusa kmeta</u> (pogoji): obdelovanje kmetijskih zemljišč, ustrezna usposobljenost in iz tega ustvarjanje pomembnega dohodka kot glavno ali dopolnilno dejavnost (ohlapna merila). <u>Posebno</u>: ne kmetje, društva in civilno pravne osebe ne morejo pridobivati zemljišč na 1. območju kmetijskih zemljišč. <u>Darilne pogodbe</u>: ne kmetom je podaritev možna samo, če so ožji sorodniki, pri zaščitene kmetijah samo tisto, kar se sme nakloniti kot volilo, obvezna pridobitev potrdila upravnega organa. <u>Menjave</u>: agrarna operacija zaradi racionalnejše rabe, če vrednost enega zemljišča ne presega 50% vrednosti drugega, izda se potrdilo. <u>Prodaja</u>: objava ponudbe na oglasni deski za 15 dni, upoštevanje prednostnih upravičencev (spremenjen vrstni red), obvezna izdaja potrdila pristojnega urada ali upravnega organa. Možnost preveritve prodajne cene na zahtevo prednostnega upravičenca in nato umik ponudbe ali obveznost prodaje po ugotovljeni tržni ceni upravičencu. <u>Prodaja kmetijskega zemljišča v družbeni lasti</u>: mnenje kmetijske zemljiške skupnosti in obvezna predložitev pogodbe občinskemu javnemu pravobranilcu, ki lahko izpodbija ceno.
ZKZ-1986 (prečiščeno besedilo)	Določitev <u>statusa kmeta</u> (pogoji): obdelovanje kmetijskih zemljišč, ustrezna usposobljenost in mu kmetijstvo pomeni glavno ali dopolnilno dejavnost, ki daje vsaj 2/3 povprečnega osebnega dohodka na zaposlenega v občini ali pa vlaganja v tej višini (ohlapna merila). <u>Posebno</u>: ne kmetje, društva in civilno pravne osebe s pravnimi posli ne morejo pridobivati zemljišč na 1. območju kmetijskih zemljišč, lahko jih samo z dedovanjem. <u>Darilne pogodbe</u>: ne kmetom je podaritev možna samo, če so ožji sorodniki, pri zaščitene kmetijah samo tisto, kar se sme nakloniti z oporoko, obvezna pridobitev potrdila upravnega organa. <u>Menjave</u>: agrarna operacija zaradi racionalnejše rabe, če vrednost enega zemljišča ne presega 50% vrednosti drugega, izda se potrdilo. <u>Prodaja</u>: objava ponudbe na oglasni deski za 15 dni, upoštevanje prednostnih upravičencev (spremenjen vrstni red), obvezna izdaja potrdila pristojnega urada ali upravnega organa. Možnost preveritve prodajne cene na zahtevo prednostnega upravičenca in nato umik ponudbe ali obveznost prodaje po ugotovljeni tržni ceni upravičencu. <u>Prodaja ali nakup kmet. zemljišča v družbeni lasti</u>: mnenje kmetijske zemljiške skupnosti in obvezna predložitev pogodbe o prodaji ali nakupu občinskemu javnemu pravobranilcu, ki lahko izpodbija ceno. <u>Prepoved delitve zaščitene kmetij</u> s pravnimi posli, razen pri nastajanju, povečevanju druge kmetije ali nastajanju kompleksov družbenih zemljišč.

Po prvotnem ZKZ-1973 je bil za promet s kmetijskimi zemljišči mišljen samo prenos lastninske pravice oziroma pravice uporabe s pravnimi posli med živimi, v letu 1979 je bil dodan še prenos kmetijskega zemljišča iz ene družbene pravne osebe v drugo družbeno pravno osebo. V noveli Zakona o kmetijskih zemljiščih iz leta 1986 (1986; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1986) je bila dodana še določba, da je promet tudi pridobitev oziroma odtujitev kmetijskega zemljišča iz družbene lastnine ter prenos pravice uporabe na zemljišču v družbeni lastnini. Določbe ZKZ, ki je bil veljaven vse do novega ZKZ v letu 1996, so veljale samo za kupoprodajne, darilne in menjalne pogodbe.

Za promet s kmetijskimi zemljišči je bila od leta 1973 po ZKZ predpisana vrsta omejitev:

- zemljiški maksimum,
- omejitve glede statusa samega lastnika oziroma odtujitelja in pridobitelja zemljišča,
- omejitve pri prodaji in nakupu ter predkupna pravica,
- omejitve pri sklepanju darilnih pogodb,
- omejitve pri sklepanju menjalnih pogodb.

Najširše omejitve so bile določene pri prodajah kmetijskih zemljišč. Obvezna je bila objava prodajne ponudbe na oglasni deski pristojnega upravnega organa za 15 dni, o kateri je bila pisno obveščena tudi kmetijska zemljiška skupnost. Rok za uveljavitev prednostne pravice do nakupa je bil 30 dni od dneva, ko je ponudbo prejela kmetijska zemljiška skupnost. Predkupno pravico poimenovano prednostna pravica je imel do leta 1991 kot prvi praviloma najprej zakupnik nato pa mejaš, z različnimi spremembami in variantami kmeta ali kmetijske organizacije, med prednostnimi upravičenci je bila do leta 1989 tudi kmetijska zemljiška skupnost. V letu 1979 je bil uveden institut preveritve prodajne cene, v kolikor je bistveno odstopala od tržne cene. Nikjer pa ni bilo navedbe, kaj je predstavljalo tržno ceno. Šele po uvedbi Enotne metodologije za ugotavljanje vrednosti kmetijskih zemljišč in gozdov v letu 1987, se je cena ugotavljala po tem enotnem predpisu.

Novela Zakona o kmetijskih zemljiščih (1979; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1979) je zelo zaostрила vse vrste prometa, posebno še določbe o menjavi in podaritvi kmetijskih zemljišč, ki so bile prvotno šibke. Za nekmete je bila uvedena prepoved pridobivanja kmetijskih zemljišč na 1. območju, torej najkvalitetnejših zemljišč. Ta prepoved je bila v letu 1986 omiljena tako, da se je nanašala samo še na pravne posle, ne pa na dedovanja. Podaritve kmetijskih zemljišč so bile možne samo ožjim sorodnikom, pri zaščitenih kmetijah pa samo tisto, kar se je lahko naklonilo kot volilo. ZKZ-1986 je uvedel prepoved delitve zaščitenih kmetij, razen v primeru povečevanja, zaokroževanja ali nastajanja drugih kmetij ali pa nastajanja kompleksov družbenih zemljišč.

2.4.3 Učinki javnopravnih omejitev na stanje kmetijskih zemljišč do leta 1991

Učinek javnopravnih omejitev v povojnem obdobju v Sloveniji do leta 1991 je prikazan s podatki o zemljiščih in posestni strukturi kmetij v preglednicah 6 in 7. Kmetijska zemljiška

politika, vključno z javnopravnimi omejitvami pri prometu s kmetijskimi zemljišči, je dosegla cilj predvsem v oblikovanju družbene lastnine in velikih družbenih posestev, kmetije pa v povprečju zmanjšala in razdrobila.

Preglednica 6: Površine (v 1000 ha) in strukturni deleži zemljiških kategorij na območju Slovenije od leta 1939 do leta 1991 (SURS, 2015)

Table 6: Areas (in 1000 ha) and structural ratios of land use in Slovenia from 1939 to 1991 (SURS, 2015)

Zemljiške kategorije (v 1000 ha)	1939		1949		1964		1973		1991	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Kmet.zemljišča	1.063	52,6	1.012,5	50,1	910	44,9	913	45,1	866	42,8
obdelovalna	647	32,0	600	29,7	636	31,4	649	32,0	651	32,2
neobdelovalna	416	20,6	413	20,4	274	13,5	264	13,0	215	10,6
Gozd	830	41,0	867,5	42,9	987	48,7	989	48,8	1.016	50,2
Nerodovitno	129,5	6,4	141	7,0	128	6,3	123	6,1	143	7,0
Skupaj	2.022,5	100,0	2.021	100,0	2.025	100,0	2.025	100,0	2.025	100,0
Vse površine po sektorjih (v 1000 ha):			1949		1964		1973		1991	
			ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
<i>družbeni sektor</i>			449	22,2	591	29,2	601	29,7	629	31,1
kmet.zemljišča			118	5,8	103	5,1	129	6,4	145	7,2
gozd			258	12,8	394	19,5	380	18,8	373	18,4
nerodovitno			73	3,6	94	4,6	92	4,5	111	5,5
<i>zasebni sektor</i>			1.572	77,8	1.434	70,8	1.424	70,3	1.396	68,9
kmet.zemljišča			894	44,2	807	39,9	784	38,7	721	35,6
gozd			609	30,1	593	29,3	608	30,0	643	31,8
nerodovitno			68	3,4	34	1,7	32	1,6	32	1,6
Skupaj			2.021	100,0	2.025	100,0	2.025	100,0	2.025	100,0
Kmetijska zemljišča po sektorjih:			ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
<i>družbeni sektor</i>			118	11,7	103	11,3	129	14,1	145	16,7
<i>zasebni sektor</i>			894	88,3	807	88,7	784	85,9	721	83,3
Skupaj kmetijska zemljišča			1.012	100,0	910	100,0	913	100,0	866	100,0

Kot je razvidno iz preglednice 6, se je v povojnem obdobju zmanjševala površina kmetijskih zemljišč in naraščala površina gozdov, ki so v letu 1964 presegli površino kmetijskih zemljišč. V skladu s povojno zakonodajo s področja nacionalizacije in omejitev zaradi zemljiškega maksimuma, so se površine zasebnih zemljišč po letu 1949 do leta 1991 zmanjšale za 8,9 % (z 1.572.000 ha na 1.396.000 ha) in za toliko povečale površine družbenega sektorja. Vendar je imel zasebni sektor še vedno petkrat večjo površino kmetijskih zemljišč kot družbeni, ki je v letu 1991 upravljal s 145.000 ha kmetijskih zemljišč in 373.000 ha gozdov. Po drugi svetovni vojni je do leta 1991 z nacionalizacijo, razlastitvami, arondacijami, različnimi vrstami odkupov in zemljiškim maksimum, prešlo v

družbeno lastnino 629.000 ha zemljišč, kar je predstavljalo kar 31,1 % vseh površin v Sloveniji.

V preglednici 7 pa je predstavljeno posestno stanje kmetij, ki so po številu v povojnem obdobju naraščale do leta 1960 in dosegle maksimum pri 195.000, predvsem na račun velikega števila mešanih kmetij. Nato je število nekoliko nihalo do leta 1981 in po tem letu začelo strmo upadati.

Preglednica 7: Število kmetij, povprečna velikost kmetije v ha in delež kmetij po posestnih skupinah v Sloveniji od leta 1953 do leta 1991 (Natek, 1987:53; Popis prebivalstva, 1994)

Table 7: Number of farms, average farm size in ha, and ratio of farms by the property groups in Slovenia from 1953 to 1991 (Natek, 1987:53; Popis prebivalstva, 1994)

	1953	1960	1969	1981	1991
Št. kmetij	143.273	194.855	180.228	188.381	156.549
Povp. zemljišč v ha/kmetijo	7,68	6,70	6,31	5,61	5,88
Posestna skupina vseh zemljišč v ha	% kmetij				
Do 1 ha	8,9	20,9	21,0	31,1	28,4
1,01 do 5,0	39,3	37,7	38,8	34,6	36,0
5,01 do 10,0	24,2	20,1	20,1	17,6	18,0
10,01 do 20,0	19,4	15,0	14,3	11,9	12,5
20,01 ha in več	8,2	6,4	5,7	4,8	5,1
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Predvsem zaradi zemljiškega maksimuma in ostalih omejitev pri prometu, so se kmetije drobile in zmanjševale in dosegle nekako najmanjšo velikost v začetku osemdesetih letih prejšnjega stoletja na 5,61 ha skupnih zemljišč v povprečju na kmetijo. Vse do leta 1981 so se deleži kmetij v posestnih razredih nad 5 ha skupnih površin zmanjševali, v letu 1991 pa je v teh posestnih razredih zaznati rahel porast. Vse do leta 1981 je naraščal delež malih kmetij, ki so obsegale do 1 ha skupnih zemljišč. Kmetije so se pričele počasi povečevati šele po letu 1981, kar je sledilo zmanjševanju števila kmetij.

2.5 JAVNOPRAVNE OMEJITVE PO NOVEM ZAKONU O KMETIJSKIH ZEMLJIŠČIH

Pred analizo sedanjih javnopravnih omejitev moramo pojasniti, da poznamo v Sloveniji dva Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljnjem besedilu ZKZ). Stari ZKZ, ki smo ga omenjali do sedaj, je bil sprejet v letu 1973 in je z dopolnitvami in novelami (dve od njih sta bili v obliki prečiščenih besedil v letu 1979 in 1986) veljal vse do leta 1996, ko je bil sprejet nov Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1996). ZKZ-1996 je osnova za še sedaj veljavni ZKZ, ki je bil od leta 1996 do danes večkrat spremenjen in dopolnjen tudi v poglavju o prometu s kmetijskimi zemljišči. Tako prvotni kot sedanji ZKZ z vsemi novelami vsebujeta posebno poglavje »Promet s kmetijskimi

zemljišči«, z normativno določenimi postopki, pogoji in omejitvami pri prometu. Kot samostojen del prometa s kmetijskimi zemljišči je obravnavan v posebnem poglavju samo zakup kmetijskih zemljišč, ki ga v tej nalogi ne bomo obravnavali, saj gre za preobširno temo, ki bi zahtevala samostojno obravnavo. V zvezi s prometom je bila zadnja sprememba ZKZ v letu 2011, v tem letu je bil objavljen tudi Zakon o kmetijskih zemljiščih kot uradno prečiščeno besedilo 2 (2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2011). V nadaljnji obravnavi se bo navedba sedanjih določb ZKZ vedno nanašala na ZKZ-2011. Zadnja sprememba in dopolnitev ZKZ v letu 2012 ni posegla v poglavje o prometu zemljišči, prav tako ni posegla v nobeno od javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih ..., 2012).

2.5.1 Posegi Ustavnega sodišča v poglavje o prometu s kmetijskimi zemljišči

Po spremembi družbenega sistema v Sloveniji po letu 1991 je Ustavno sodišče trikrat bistveno poseglo v določbe ZKZ, ki so regulirale promet s kmetijskimi zemljišči:

1. z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-122/91 (objavljeno 28. septembra 1992) o razveljavitvi vseh določb o zemljiškem maksimumu v starem ZKZ,
2. z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-184/94-9 (objavljeno 15. septembra 1995) o razveljavitvi celotnega starega ZKZ-1973/1986, zaradi neustavnega pojmovanja lastnine, nato je bil sprejet nov ZKZ-1996 in
3. z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-266/98-72 (objavljeno 28. februarja 2002) o razveljavitvi III. poglavja novega ZKZ-1996 z odloženim rokom enega leta.

Prvo odločbo, s katero je bil odpravljen zemljiški maksimum kot najstrožja in moteča omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči, smo omenili že v poglavju o zemljiškem maksimumu.

2.5.1.1 Razveljavitev starega ZKZ v celoti

Čeprav nova Ustava iz leta 1991 ni več poznala družbene lastnine, ampak le lastninsko pravico kot ustavno zagotovljeno pravico, je bil stari ZKZ, z razveljavljenimi členi o zemljiškem maksimumu, v uporabi še pet let, to je vse do leta 1996, saj je šele Ustavno sodišče v letu 1995 z odločbo razveljavilo stari ZKZ z odločnim pogojem enega leta. Pri tem je Ustavno sodišče v letu 1995 ugotovilo, da je stari ZKZ predvideval nastajanje družbene lastnine in je med drugim promet, zakup in prostorsko-ureditvene operacije urejal na način, ki je bil nesorazmerno strožji od ukrepov, ki so bili potrebni za varovanje kmetijskih zemljišč po drugem odstavku 71. člena nove Ustave in tudi za varovanje socialnega položaja oseb, ki jih je stari ZKZ štel za kmeta. Med pglavitnimi razlogi za to, da je Ustavno sodišče v letu 1995 v celoti razveljavilo takrat veljaven stari ZKZ, je bila tudi omejitvena določba, po kateri nekmetje, društva in civilno-pravne osebe niso mogle pridobivati kmetijskih zemljišč s pravnimi posli na prvem območju kmetijskih zemljišč (Odločba Ustavnega sodišča ..., 1995b).

Zaradi nenadomestljivosti zemljišč kot naravnih virov, zaradi celovite in racionalne izrabe prostora, zaradi varstva okolja in pokrajine, zaradi demografskih in socialnih gibanj in zaradi razvoja kmetijstva, naj ne bi smel vsakdo po svoji volji in interesu uporabljati in svobodno odtujevati ter deliti kmetijskih zemljišč. Ustavno sodišče se ni ukvarjalo z učinkovitostjo omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči, pač pa je ugotovilo, da bo za doseg ciljev kmetijske politike še vedno potrebno določeno omejevanje prometa in drugih ravnanj v zvezi s kmetijskimi zemljišči (Odločba Ustavnega sodišča ..., 1995b).

2.5.1.2 Neustavnost zakonskih določb v poglavju o prometu iz ZKZ-1996

V letu 1996 je bil v Sloveniji sprejet nov ZKZ-1996, ki naj bi bil pričakovano sodoben in skladen z novimi ustavnimi določbami, vendar je bil novi ZKZ na področju prometa s kmetijskimi zemljišči še strožji od starega. V preglednici 8 smo za primerjavo navedli bistvene določbe obeh ZKZ.

Preglednica 8: Primerjava najpomembnejših določb o prometu s kmetijskimi zemljišči med razveljavljenim starim ZKZ in novim ZKZ v letu 1996

Table 8: Comparison of provisions in transactions with agricultural lands among the nullified old ALA and new ALA in 1996

Določbe starega ZKZ do leta 1996:	Določbe novega ZKZ-1996:
1. veljal je le za prenos lastninske pravice med živimi;	1. veljal je za prenos lastninske pravice med živimi in za primer smrti;
2. nekmetom je bilo onemogočeno pridobivati tista kmetijska zemljišča, ki so kot najboljša in za kmetijsko proizvodnjo najbolj primerna uživala posebno varstvo (1. območje);	2. za vse pravne posle je bilo potrebno pridobiti odobritev upravne enote (upravna odločba), predhodno je morala k odobritvi podati mnenje občina;
3. darovanje kmetijskega zemljišča ali gozda nekmetu (če daruje kmet) je bilo možno le znotraj rodbine, v primeru zaščitenih kmetij le manj pomembno kmetijsko zemljišče;	3. pravni posli, kjer bi prišlo do delitve zaščitenih kmetij, so bili glede samih zemljišč in pogodbenih strank izredno omejeni; omejitve samo za podaritve niso bile posebej navedene;
4. ponudbo za prodajo je bilo potrebno objaviti javno, pri nakupu obstoj prednostnih upravičencev;	4. ponudbo za prodajo je bilo potrebno objaviti javno, pri nakupu obstoj prednostnih upravičencev;
5. kateri koli kandidat s predkupno pravico je lahko zahteval ugotovitev tržne vrednosti kmetijskega zemljišča po upravni poti;	5. preveritev primerne prodajne cene zemljišča je lahko zahtevala upravna enota ali vsak kupec (ne samo predkupni upravičenec);
6. za overitev pogodbe je bilo potrebno potrdilo upravnega organa.	6. številni taksativno naštetih razlogi, na podlagi katerih upravna enota ni izdala odobritve za vse vrste pravnih poslov, še posebni razlogi za ne izdajo odobritve pri prodajah;
	7. upravna enota je lahko po 30 dneh od prejema vloge odobritev tudi molče zavrnila.

Ob tem je treba posebej izpostaviti določbe iz 19. člena novega ZKZ-1996, za katere je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-266/98-72 v letu 2002 ocenilo, da so v večini primerov nedopustne, saj presegajo načelo nujnosti, primernosti in sorazmernosti posega v razpolaganje z lastnino kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij (Odločba Ustavnega

sodišča..., 2002). ZKZ-1996 je namreč izredno strogo določil pogoje, na podlagi katerih se odobritev vseh vrst pravnih poslov ne izda, in sicer:

- če pridobitelj zemljišč ni usposobljen za kmetovanje in je očitno, da zemljišč ne bi uporabljal za kmetijsko rabo oziroma jih bo uporabljal v nasprotju z njihovo namensko rabo ali da zemljišč ne potrebuje za opravljanje kmetijske proizvodnje,
- če bi lahko prišlo do negospodarne razdrobitve zemljiške posesti ali če bi se s pridobivanjem zemljišč večala veleposest preko 200 ha primerljive kmetijske površine oziroma skupno preko 600 ha (razen v primeru lastnine RS ali občine) ali če bi se pridobivala zemljišča z namenom preprodaje,
- če bi bilo ogroženi obrambni interesi države.

Posebej se za nakup kmetijskih zemljišč po ZKZ-1996 odobritev ni izdala:

- če ni potekal po postopku predpisanem z ZKZ,
- če bi se drobile zaščitene kmetije, razen posebej navedenih izjem,
- če ne bi bil upoštevan vrstni red prednostnih upravičencev, pri čemer prodaja ni bila možna, če nihče ni bil prednostni upravičenec in hkrati ni zadostil predpisani usposobljenosti za obdelavo in namenu rabe zemljišč,
- če bi prodajna cena pomembno odstopala od vrednosti primerljivih zemljišč, pa kupec ni zahteval preveritve cene in tudi upravna enota ni izvedla postopka za ugotovitev primerne cene.

Odobritev po ZKZ-1996 ni bila potrebna v primeru pridobitev zemljišč:

- med zakoncema oziroma njima izenačenima partnerjema ter lastnikom in njegovim dedičem,
- v okviru kmetijskih prostorsko-ureditvenih operacij,
- zaradi gradnje infrastrukturnih objektov in naprav.

V teh primerih je upravna enota izdala potrdilo k pravemu poslu, v vseh ostalih primerih pa upravno odločbo. V kolikor odločba ali potrdilo ni bilo izdano v roku 30 dni po prejemu popolne vloge, se je štelo, da odobritev in potrdilo ni dano. Upravna enota je torej lahko molče zavrnila odobritev in pravni posel je nato propadel.

Ustavno sodišče je posebej poudarilo, da takšne omejitve in pogojevanja presegajo tako nujnost, primernost in sorazmernost posegov, posebej pa ureditev, ko morata prodajalec in kupec skleniti pravni posel, nato pa v negotovosti pričakovati njegovo morebitno ničnost, pri čemer ob vsej nedorečenosti in vsebinski različnosti možnih razlogov za propad posla, zadošča že molk upravnega organa in velja vse to za nakup prav vsake, še tako majhne in nepomembne parcele, in tudi za prav vse ostale prave posle (tudi za pogodbe o dosmrtnem preživljanju). Ureditev v poglavju o pravnem prometu s kmetijskimi zemljišči je med seboj prepletena celota občutljivih in obsežnih postopkovnih in materialnih določb, zato je Ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, da celotno poglavje o prometu na novo pravno uredi (Odločba Ustavnega sodišča ..., 2002).

2.5.1.3 Pravna praznina pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi

Razveljavitev poglavja o prometu v ZKZ-1996 s strani Ustavnega sodišča je začela učinkovati v enem letu po uveljavitvi odločbe z dne 28. marca 2002, torej na dan 29. marca 2003. Do tega dne pa zakonodajalec še ni sprejel novele ZKZ in poglavje o prometu je prenehalo učinkovati. Promet s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi je naenkrat postal prost, brez omejitev vse do 17. aprila 2003, ko je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (2003; v nadaljnjem besedilu ZKZ-C-2003). Pravna praznina, ki je trajala 19 dni, je bila deloma načrtovana in predvidena prav zaradi pravnih poslov, ki jih od uveljavitve ZKZ-1996 v letu 1996 do 28. marca 2003 ni bilo mogoče realizirati, saj jih upravne enote niso odobrile ali so njihovo odobritev zavrnile ali pa sploh niso nič naredile (molk organa). Tako hudo omejitve so povzročile številne pritožbe na Upravno sodišče. Dernovšek (2003) navaja, da so bili v času 19 dnevne pravne praznine veljavno sklenjeni vsi tisti pravni posli, za katere so lahko pogodbene stranke verodostojno dokazale, da so bili sklenjeni točno v tem času. Tak dokaz je bilo lahko:

- potrdilo davčnega urada o datumu prejema pogodbe skupaj z davčno napovedjo ali
- notarski zapis o sklenjenem pravnem poslu in notarsko potrdilo o overitvi podpisa odtujitelja na pogodbi oziroma na zemljiškoknjižnem dovolilu.

Tako vpisi v notarske vpisnike v notarskih knjigah in vpisi v vpisnike o davčnih napovedih se vpisujejo v časovnem zaporedju, zato ni bila mogoča overitev ali potrditev za nazaj (Dernovšek, 2003). Podatkov o številu in vrsti poslov, ki so bili sklenjeni v času pravne praznine, v virih ni najti.

Naše preverjanje na Davčnem uradu v Celju je bilo uspešno v toliko, da so nam za teh 19 dni razkrili podatke o napovedih za odmero davka na promet nepremičnin, ki so jih prejeli od 29. marca 2003 do 16. aprila 2003 in sicer so jih popisali po vrsti rabe zemljišč (Razkritje podatkov ..., 2007). Podatki niso vsebovali namenske rabe zemljišč in med njimi so lahko bila tudi samostojna stavbna zemljišča, na katere omejitve po ZKZ praviloma niso vplivale.

Preglednica 9: Pravni posli, ki so bili prijavljeni za odmero davka na promet z nepremičninami na Davčnem uradu Celje v času od 28.3.2003 do vključno 16.4.2003 (Razkritje podatkov ..., 2007)

Table 9: Legal transactions declared for tax assessment of real-estate transactions in Celje Tax Office in the period from 28/3/2003 up to including 16/4/2003 (Razkritje podatkov ..., 2007)

Vrsta rabe	Površina v ha	Št. poslov s posamezno vrsto rabe
Kmetijsko zemljišče (njiva, travnik, pašnik, neplodno, sadovnjak, vinograd)	26,2803	61
Gozd	11,8945	23
Pot	0,0171	1
Stavba (hiša, klet, gospodarsko poslopje, dvorišče)	0,2548	9
Skupaj	38,4467	71 *

* v posameznem poslu (pogodbi) so lahko bila zemljišča z različno vrsto rabe, zato je skupaj pravnih poslov manj, kot pa bi bila vsota poslov po posameznih vrstah rabe

Kot je razvidno iz preglednice 9, je bilo v tem času na Davčni upravi v Celju prijavljenih za odmero davka 71 pravnih poslov s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v skupni površini 38,44 ha. Pri tem so bila kmetijska zemljišča (opredeljena po vrsti rabe) zajeta v 61 pravnih poslih, gozdovi pa v 23 pravnih poslih, so se pa v istem poslu pojavljale različne vrste rabe. Med vsemi temi posli so bili tudi taki, ki so izkoristili pravno praznino in bili izpeljani brez odobritve pravnega posla.

Zelo težko je oceniti, ali je 19 dnevna pravna praznina pri prometu s kmetijskimi zemljišči omogočila, da so se izvedli tudi posli, ki so bili v nasprotju s kmetijsko zemljiško politiko in da je pri tem nastala škoda. Lahko samo ocenjujemo, da kratkoročna sprostitev prometa, ni imela dolgoročnih posledic na lastniško in posestno strukturo kmetijskih zemljišč, je pa omogočila, da so bili izvedeni nekateri posli, ki jih med letoma 1996 in 2003 zaradi prestrogih omejitev pri prometu sploh ni bilo mogoče izvesti ali pa je celo prišlo do zavrnitve odobritve molče.

2.5.2 Splošne določbe o odobritvi pravnih poslov po letu 2003

Po razveljavitvi poglavja o prometu in pravni praznini so s 17. aprilom 2003 pričele v ZKZ veljati nove določbe poglavja o prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi (ZKZ-C-2003), zakon pa je bil nato objavljen v obliki prvega prečiščenega besedila Zakona o kmetijskih zemljiščih (2003; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2003). Večina teh splošnih določb o odobritvi pravnih poslov velja tudi po sedanjem ZKZ-2011 in veljajo za ves promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami, ki poteka s pravnimi posli med živimi ter v vseh drugih primerih, če tako določa ZKZ. Drugačen postopek in način prometa je na teh zemljiščih možen samo, če obstajajo druge predkupne pravice po drugih zakonih.

Uveljavljena je splošna določba, da mora pridobitelj zemljišča, ki sklene kateri koli pravni posel z lastnikom, podati vlogo za odobritev pravnega posla. Pravni posel se lahko odobri:

- z izdajo upravne odločbe o odobritvi pravnega posla. Upravna odločba je individualni oblastni pravni akt, s katerim je odločeno o pravici ali pravni koristi stranke, zato vsebuje pravni pouk in tako možnost pritožbe in uveljavljanja pravnih sredstev. Zakonitost odločb o odobritvi pravnih poslov po vrsti presoja: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in Upravno sodišče, obstaja možnost revizije na Vrhovnem sodišču in izjemoma presoja ustavnosti posameznih določb ZKZ na Ustavnem sodišču. Odločbe sodišč bomo v nadaljevanju omenjali med sodno prakso;
- ali z izdajo potrdila, samo v posebnih primerih, kar poteka hitreje in enostavneje.

Za naslednje načine pridobitev kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij odobritev pravnega posla po ZKZ ni potrebna in v teh primerih upravna enota izda potrdilo:

- v okviru kmetijskih prostorsko-ureditvenih operacij (menjave, arondacije, komasacije),

- pri pravnih poslih med lastnikom in njegovim zakonitim dedičem ter med zakoncema ali zunajzakonskima partnerjema, razen če gre za promet z zaščiteno kmetijo,
- v poslih sklenjenih med dvema solastnikoma, ki sta edina solastnika,
- pri pogodbah o dosmrtnem preživljanju,
- pri darilnih pogodbah za primer smrti in izročilnih pogodbah, z izjemo če gre za promet z zaščiteno kmetijo,
- v primerih, če na kmetijskem zemljišču ali gozdu stoji objekt, ki ima vsa potrebna dovoljenja (gradbeno dovoljenje in skladnost s prostorskimi akti).

Navedene določbe so bistveno milejše od predhodnih v ZKZ-1996, z izjemo določb, ki se navezujejo na prepoved delitve zaščitene kmetij, ki jih bomo analizirali v posebnem poglavju.

Določbe o tem, kdaj se odobritev zavrne z odločbo v upravnem postopku, so od leta 2003 dalje v primerjavi z določbami ZKZ-1996 bistveno omiljene. Pravni posel se ne odobri samo v naslednjih štirih primerih:

- če v poslu niso izpolnjeni pogoji, ki smo jih predhodno navedli, in se torej ne more izdati potrdilo, zato se ne izdaja potrdila zavrne z odločbo v upravnem postopku,
- če promet ne poteka po postopku in načinu, ki ga predpisuje ZKZ,
- če ni upoštevan vrstni red predkupnih upravičencev, ki ga določa ZKZ,
- če bi prišlo pri prometu do fizične delitve parcel zemljišča, ki je bilo urejeno s komasacijo.

Pri tem ZKZ vsebuje tudi določbo, da pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, lahko notar overi pogodbo ali zemljiškoknjižno dovolilo samo v primeru, da ji je priložena odločba o odobritvi pravnega posla ali potrdilo, da odobritev ni potrebna (Zakon o kmetijskih ..., 2011).

S stališča posebnega omejevanja lastnikov kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij sta trenutno veljavni dve javnopravni omejitvi pri prometu, in sicer:

- stroge omejitve z določenimi izjemami pri prometu zaščitene kmetij in
- od leta 2011 dalje omejitve pri sklepanju darilnih pogodb.

Obe omejitvi bomo podrobno opisali v naslednjih poglavjih.

2.5.3 Status kmeta in kmet kot fizična oseba

Za kmeta kot lastnika zemljišč v smislu pridobitelja in odtujitelja kmetijskih zemljišč je določeno posebno mesto pri prometu s kmetijskimi zemljišči že od prvotnega ZKZ-1973. Status kmeta je bil pomemben institut, ki je v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči od leta 1973 pomenil prednost, hkrati je imel ta status širši, skoraj poklicni značaj. Bistvo statusa kmeta v socializmu je bilo, da se oseba, ki kmetijska zemljišča obdeluje, loči od osebe, ki teh zemljišč ne obdeluje. Na tej podlagi so bile kmetu tudi podeljene pravice, ki nekmetu niso. Kmetu je bil priznan večji maksimum zemljišč, torej je lahko pridobival

večji obseg zemljišč, imel je močnejšo predkupno pravico, lahko je dobil posebno nadomestilo za odvzeto zemljišče nad maksimumom.

Status kmeta je prav tako lahko pridobil vsak, ki je obdeloval kmetijsko zemljišče in od tega redno ustvarjal pomemben dohodek, lahko je bil hkrati tudi zaposlen ali obrtnik in ni nujno, da je bil lastnik kmetijskih zemljišč, lahko je bil tudi samo zakupnik. Status kmeta je bil priznan zelo širokemu krogu oseb, tudi družinskim članom lastnika kmetijskega zemljišča, kar je bilo pomembno za tako imenovana mešana kmečka gospodarstva, ki so bila v letu 1973 številčnejša v primerjavi s čistimi kmečkimi gospodarstvi (Avsec, 1988).

S kasnejšimi spremembami ZKZ je bilo potrebno za pridobitev statusa kmeta poleg obdelovanja kmetijskega zemljišča biti še ustrezno usposobljen in pridobivati določen dohodek iz kmetijske dejavnosti. Ta status so lahko pridobili tudi družinski člani na kmetiji. Z novelo ZKZ-1986 je bil dohodkovni kriterij določen na 2/3 povprečnega osebnega dohodka zaposlenih v občini. Hkrati je bila precizirana ustrezna usposobljenost, ki se dokazuje z najmanj dvoletnim strokovnopoklicnim izobraževanjem. Pri občanah v starosti nad 25 let je bilo dovolj že predhodno opravljanje kmetijske dejavnosti kot glavnega ali dopolnilnega poklica v trajanju najmanj 5 let ali pa uspešno opravljen preizkus znanja.

Novi ZKZ od leta 1996 dalje ne pozna več izraza status kmeta, ampak samo izraz kmet, njegova opredelitev in definicija pa je navedena v poglavju o prometu in je torej tako opredeljen pojem kmeta praviloma namenjen samo uporabi v postopkih prometa in zakupa. V tej nalogi bomo uporabljali star izraz status kmeta za vse primere, ko bomo obravnavali kmeta, kot ga definira ZKZ v poglavju o prometu.

Po določbah 24. člena sedanjega ZKZ-2011 je kmet fizična oseba, ki mora ustrezati vsaj enemu od naslednjih štirih pogojev:

- da kmetijska zemljišča obdeluje sam ali s pomočjo drugih in je za obdelovanje usposobljen ter iz kmetijske dejavnosti pridobiva pomemben del dohodka. Zemljišča ima lahko v lasti, zakupu ali drugačni obdelavi,
- da je družinski član na kmetiji in ob tem opravlja kmetijsko dejavnost kot edino ali glavno dejavnost in je za obdelovanje ustrezno usposobljen,
- lahko je ostarela ali delovno nezmožna oseba, ki je v preteklosti pridobivala pomemben del dohodka iz kmetijstva, sedaj pa ne zmore več kmetovati, pri tem pa poskrbi, da so zemljišča obdelana,
- da je v postopku pridobivanja zemljišč in poda izjavo na zapisnik pri upravni enoti, da bo obdeloval kmetijska zemljišča sam ali s pomočjo drugih, je ustrezno usposobljen in bo na pridobljenih zemljiščih lahko pridobival pomemben del dohodka.

Za kmetijske se štejejo vse kmetijske dejavnosti, kot se vodijo po predpisih o standardni klasifikaciji dejavnosti. Problematično pa je doseganje pomembnega dohodka, kamor se šteje vrednost pridelkov na kmetiji skupaj z vsemi subvencijami oziroma prihodki iz

ukrepov kmetijske politike in državnih pomoči, ki mora dosegati vsaj 2/3 letne povprečne plače na zaposlenega v Sloveniji v letu pred ugotavljanjem pogojev. V času pisanja te naloge znaša 2/3 povprečne plače za leto 2014 v višini 12.237 EUR, če se pogoji ugotavljajo v letu 2015. Izobrazba za kmeta ni nujna pri starosti nad 30 let, če ima vsaj 5 let delovnih izkušenj na kmetiji po 15 letu, za kar je dovolj, da o tem poda pisno izjavo. Sicer pa je kmet ustrezno usposobljen, če ima strokovno izobrazbo najmanj IV. stopnje kmetijske smeri. Če ima IV. stopnjo katerekoli druge smeri, mora ob tem opraviti preizkus znanja ali pridobiti nacionalno poklicno kvalifikacijo za področje kmetijstva (Zakon o kmetijskih ..., 2011). Za mlade kmete ali kmete začetnike je doseganje dohodka v prej omenjeni višini težko izvedljivo, izkazovati morajo torej prihodek na kmetiji, ki je višji od minimalne plače na zaposlenega, ki je bila za leto 2014 slabih 9.470 EUR.

Pri tem lahko izpostavimo, da je pridobitev statusa kmeta na podlagi dokazovanja bodočega dohodka na kmetijskih zemljiščih, ki jih bo ta oseba z veliko verjetnostjo šele pridobila (zadnja alineja 24. člena ZKZ-2011), vprašljiv postopek. Upravno sodišče je v Sodbi II U 230/2010 z dne 17.8.2011 odločilo, da četudi oseba izkazuje, da bo na pridobljenih zemljiščih pridobivala pomemben del dohodka iz kmetijstva, mora izkazati, da bo zemljišča dejansko tudi pridobila s pravnim poslom. Tega pa v primerih prodaj kmetijskih zemljišč, kjer ponudbo sprejme tudi kandidat, ki že ima izkazan status kmeta, seveda nek drug kandidat za nakup, ki tega statusa še nima, ne more izkazati (Odločba Upravnega sodišča ..., 2011a).

ZKZ-2003 prvič definira kot posebno osebo tudi samostojnega podjetnika posameznika. To je oseba, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost in ustvari več kot 50 % prihodkov iz kmetijske dejavnosti, vključno s prihodki iz naslova ukrepov kmetijske politike in s prihodki iz naslova državnih pomoči, kot je razvidno iz zadnje potrjene bilance stanja in uspeha. Podobno tudi sedanja definicija kmetijske organizacije izhaja iz določbe ZKZ-2003, po kateri so kmetijske organizacije gospodarske družbe, kmetijske zadruge ali druge pravne osebe, registrirane za kmetijsko dejavnost, ki ustvarijo vsaj 50 % prihodkov iz kmetijske dejavnosti, skupaj s prihodki iz naslova ukrepov kmetijske politike in s prihodki iz naslova državnih pomoči, kot je razvidno iz zadnjega revidiranega izkaza prihodkov in odhodkov oziroma poslovnega izida.

Pri samostojnih podjetnikih in kmetijskih organizacijah torej ni pomembno, kako velik obseg proizvodnje imajo, niti kolikšen prihodek ali dohodek imajo, ampak samo to, da pretežni del prihodkov pridobivajo iz kmetijske dejavnosti, kar mora biti sicer razvidno iz potrjene bilance, za razliko od kmeta, ki mora izkazati dohodek nad določenim zneskom, ki se letno spreminja. Kmet ima tako bistveno strožji pogoj dokazovanja dosežene višine dohodka iz kmetijske dejavnosti.

Vedno, kadar nastane dvom, ali je fizična oseba kmet oziroma ali sta samostojni podjetnik in pravna oseba kmetijski organizaciji, o tem odloči upravna enota z odločbo v upravnem postopku.

Pri analizi statusa kmeta smo ugotovili še eno posebnost, in sicer, da status kmeta nikjer ni povezan z registrom kmetij. Status kmeta lahko pridobi vsakdo, ne glede na to, ali ima kmetijo oziroma živi na kmetiji ali je član kmetije, ki je vpisana v register kmetij. To, da ima kmetijo ali je član kmetije, ki je vpisana v register kmetij, fizični osebi lahko sicer pomaga pri dokazovanju dohodka iz naslova ukrepov kmetijske politike (subvencij), ne vpliva pa odločilno k temu, da bi lažje pridobila status kmeta. Status kmeta prav tako ni povezan z lastništvom zaščitene kmetije ali pridobivanjem dohodka na zaščiteni kmetiji. Smiselno bi bilo, da bi lastniki zaščitene kmetij imeli možnost pridobiti status kmeta pod enostavnejšimi pogoji, na primer brez dokazovanja višine dohodkov iz kmetijske dejavnosti. V splošnem so trenutni pogoji za pridobitev statusa kmeta podobni tistim iz ZKZ-1986, se pa zakonske določbe pri podeljevanju statusa kmeta v praksi izvršujejo bistveno strožje kot v letu 1986.

2.5.4 Omejitve pri prodajah in nakupih kmetijskih zemljišč

Postopki prodaj in nakupov kmetijskih zemljišč tvorijo kmetijsko-zemljiški trg, kjer se na temelju ponudbe in povpraševanja srečujejo prodajalci in kupci kmetijskih zemljišč. Javnopravne omejitve omejujejo tako lastnike-prodajalce kot tudi kupce in vplivajo na tržne zakonitosti, ki težijo k sproščenemu pretoku lastnine na kmetijskih zemljiščih in oblikovanju tržnih cen kmetijskih zemljišč. Po določbah ZKZ na prodaje in nakupe kmetijskih zemljišč vpliva administrativno določen postopek prodaje in predkupna pravica ter posebne omejitve, ki veljajo samo za zemljišča v sklopu zaščitene kmetije. Od spremembe ZKZ v letu 2011 velja posebna omejitev pri prodajah solastnin oziroma tudi celote, saj je lahko predmet prodaje samo cel lastniški oziroma solastniški del kmetijskega zemljišča, kmetije ali gozda.

2.5.4.1 Zakonita predkupna pravica kot javnopravna omejitev pri prodajah kmetijskih zemljišč

Pri prodajah kmetijskih zemljišč je bila predkupna pravica na kmetijskih zemljiščih vedno v funkciji doseganja ciljev kmetijske zemljiške politike, tako da je usmerjala kmetijska zemljišča prednostno k predkupnim upravičencem. Določitev predkupne pravice določenim subjektom je primerno sredstvo za doseg ohranitve pridelovalne funkcije kmetijskih zemljišč, njegova teža pa sorazmerna vrednosti tega cilja (Načelno pravno mnenje ..., 2012). Šele ZKZ-2003 je uveljavil uporabo sodobnega izraza predkupna pravica in predkupni upravičenec, pred tem sta bila v vseh določbah ZKZ v uporabi izraza prednostna pravica in prednostni upravičenec.

V preglednici 10 navajamo pregled predkupnih upravičencev vse od prvega ZKZ-1973. Prvotni ZKZ iz leta 1973 je prednostno pravico, ki so jo imele pred tem letom le kmetijske organizacije, razširil in med prednostne upravičence vključil tudi kmeta ter kmetijsko zemljiško skupnost, ki je bila nosilka občinske kmetijske zemljiške politike in kot pravna oseba nosilka občinskega kmetijskega zemljiškega sklada. V splošnem je ZKZ-1973 zasledoval podružbljanje kmetijskih zemljišč in načelo zemljiške politike, da je imel tisti, ki je osebno in/ali z družinskimi člani obdeloval kmetijsko zemljišče, tudi najmočnejšo predkupno pravico. Seveda je lahko posameznik kot fizična oseba to predkupno pravico učinkovito uveljavljal samo v okviru zemljiškega maksimuma, saj preko maksimuma zemljišč ni mogel obdržati v svoji lasti. Lahko trdimo, da je bila to omejena prednostna pravica, saj je imela zgornjo mejo, ki je ni bilo mogoče preseči. Nasprotno pa je bila za kmetijske organizacije in kmetijsko zemljiško skupnost ta pravica neomejena.

Preglednica 10: Spremembe prednostnih/predkupnih upravičencev pri nakupu kmetijskih zemljišč od leta 1973 do danes

Table 10: Changes of priority/pre-emption beneficiaries in agricultural lands purchase from 1973 up until the present day

ZKZ oz. novela	Vrstni red prednostnih/predkupnih upravičencev
ZKZ - stari 1973	1. zakupnik zemljišča: kmetijska organizacija ali kmet* 2. kmetijska organizacija – mejaš 3. kmet- mejaš* 4. kmetijska zemljiška skupnost 5. kmetijska organizacija, ki ima zemljišče v primerni oddaljenosti 6. kmet, ki ima zemljišče v primerni oddaljenosti* * med kmeti ima prednost tisti, ki se izključno ukvarja s kmetijsko dejavnostjo
ZKZ-1986	1. solastnik – kmet, pri prodaji solastniškega deleža* 2. zakupnik zemljišča: kmet ali kmetijska organizacija združenega dela 3. kmetijska organizacija združenega dela, kmetijska zadruga ali druga oblika združevanja kmetov kot družbena pravna oseba – vse kot mejaš 4. kmet – mejaš* 5. kmetijska zemljiška skupnost 6. kmetijska organizacija združenega dela, kmetijska zadruga ali druga oblika združevanja kmetov kot družbena pravna oseba – vse, ki imajo zemljišče v primerni oddaljenosti 7. kmet, ki ima zemljišče v primerni oddaljenosti* * med kmeti ima prednost tisti, ki mu kmetijska dejavnost pomeni glavno dejavnost
ZKZ-1991 novela	1. solastnik – kmet, pri prodaji solastniškega deleža* 2. zakupnik zemljišča: kmet ali kmetijska organizacija združenega dela 3. kmet – mejaš* 4. občina, na območju katere leži zemljišče 5. kmet, ki ima zemljišče v primerni oddaljenosti* 6. kmetijska organizacija * med kmeti ima prednost tisti, ki mu kmetijska dejavnost pomeni glavno dejavnost

Se nadaljuje

Nadaljevanje preglednice 10: Spremembe prednostnih/predkupnih upravičencev pri nakupu kmetijskih zemljišč od leta 1973 do danes

ZKZ oz. novela	Vrstni red prednostnih/predkupnih upravičencev
ZKZ – novi 1996	1. solastnik 2. zakupnik, ki je kmet* 3. kmet – mejaš (z zemljiščem, ki ga ima v lasti, zakupu ali drugačni obdelavi)* 4. drugi kmet, ki ima zemljišče, ki ga ima v lasti, zakupu ali drugačni obdelavi, v primerni oddaljenosti* 5. Republika Slovenija preko Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 6. občina, na območju katere leži nepremičnina 7. kmetijska organizacija, ki ji je zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti in ima sedež v primerni oddaljenosti * med kmeti ima prednostno pravico tisti, ki mu kmetijska dejavnost pomeni edino ali glavno dejavnost
ZKZ-2003 ZKZ-2011 sedanje predkupne pravice	1. solastnik 2. kmet, katerega zemljišče, ki ga ima v lasti, meji na zemljišče, ki je naprodaj 3. zakupnik zemljišča, ki je naprodaj 4. drugi kmet 5. kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik, ki jima je zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti 6. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za Republiko Slovenijo * med kmeti na istem mestu ima prednostno pravico: 1. kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni edino ali glavno dejavnost, 2. kmet, ki zemljišče sam obdeluje, 3. kmet, ki ga določi prodajalec. Izjema: pri stvarnem premoženju države prodajalec določi kmeta na podlagi metode javne dražbe

Od leta 1991 do uveljavitve novega ZKZ v letu 1996 so bile sprejete globoke in številne spremembe zakonodaje. Ker so bile kmetijske zemljiške skupnosti z 31.12.1989 ukinjene, so namesto le-teh, vstopile kot predkupne upravičenke občine. Zaradi priprav na spremembo družbenega reda, predvideno ukinitve družbene lastnine in lastninjenja oziroma privatizacije kmetijskih in gozdarskih organizacij, je zakonodajalec postavil kmetijske organizacije kot predkupne upravičenke na slabše mesto, za kmetom. Kmetijske organizacije so bile v postopku lastninskega preoblikovanja, stare občine so bile ukinjene. S 1. januarjem 1994 so bile vzpostavljene upravne enote, kot jih poznamo še sedaj, nastalo je večje število novih občin. Upravne enote so prevzele vodenje postopka za izdajo odobritev prometa od bivših občinskih upravnih organov. Zaradi določb Zakona o denacionalizaciji (1991) je bil promet z bivšimi družbenimi kmetijskimi zemljišči zaustavljen.

Tudi v Predlogu Zakona o kmetijskih zemljiščih (1996) je bila predvidena stara socialistična administrativna zaostritev prometa, tako da bi se zemljišča usmerjala k tistim, ki jih bodo obdelovali. Zakonita predkupna pravica je imela za cilj smiselno zaokroževanje

in povečevanje kmetij, kar velja še danes. V splošnem je kmet dobil najmočnejšo predkupno pravico.

Po sedanjih določbah ZKZ ima prvo predkupno pravico solastnik. V starem ZKZ je imel solastnik predkupno pravico samo kot kmet-solastnik, kar je bilo z novim ZKZ-1996 odpravljeno. Solastnik je predkupni upravičenec tudi po Stvarnopravnem zakoniku (2002). V kolikor je solastnikov več, lahko pri prodaji zemljišča vsak od njih uveljavlja predkupno pravico v sorazmerju s svojim idealnim deležem. Zaradi sporov, ki jih lahko povzročajo solastniški odnosi tudi na zemljiščih, je v splošnem interesu, da takšni odnosi prenehajo po naravni poti. K temu pa seveda lahko pripomore tudi predkupna pravica solastnikov (Juhart in sod., 2004).

Kot predkupni upravičenec sledi solastniku kmet mejaš, nato zakupnik, ki ni nujno kmet, nato kateri koli drugi kmet, nato kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik in na zadnjem mestu Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljnjem besedilu Sklad KZG RS) v imenu države. Občina, ki je bila predkupna upravičenka po ZKZ-1996 na 5. mestu, je bila v letu 2003 izločena, saj ima predkupno pravico na stavbnih zemljiščih. Na kmetijskih zemljiščih ima občina predkupno pravico po številnih drugih zakonih, v primeru, da imajo ta zemljišča posebne lastnosti in se na njih zasleduje poleg kmetijskega še kakšen drug namen in cilj. Prav tako se za nikogar od predkupnih upravičencev ne zahteva primerna oddaljenost zemljišč, kar je poznal stari ZKZ in tudi prvotni novi ZKZ-1996. Pri tem pa v zakonu ni bilo nikoli pojasnjeno, katera je primerna oddaljenost, ampak je bilo to prepuščeno prosti presoji upravnemu organu, ki je odobril pravni posel.

Kmetje mejaši na 2. mestu morajo mejiti na prodajano zemljišče z zemljiščem, ki ga imajo v lasti. Če so samo zakupniki mejnega zemljišča, so kot taki uvrščeni na 4. mesto med druge kmete. Zakupnik na 3. mestu je lahko fizična ali pravna oseba, ki pa mora imeti sklenjeno zakupno pogodbo po določbah ZKZ. Predhodno po ZKZ-1996 je imel kmet zakupnik predkupno pravico takoj za solastnikom, danes pa ima pred njim prednost kmet mejaš, kar je lahko v konkretnih primerih tudi v nasprotju s cilji kmetijske zemljiške politike, če kmetija ne more kupiti zemljišča, ki ga ima v dolgoletnem zakupu. Težko je razumeti, da zakonodajalec med kmeta mejaša ni uvrstil tudi kmeta mejaša z zakupljenimi zemljišči. Tudi ta zaokrožuje posestno stanje kmetije, čeprav vsa zemljišča niso v lasti kmetije, so pa v posesti in dejanski uporabi.

Predvidevamo, da je zakupnik na slabšem mestu od kmeta mejaša predvsem zato, ker je imel zakonodajalec pred očmi možnost prodaje državnih zemljišč, kjer so zakupniki v večjem delu tudi kmetijske organizacije, po lastninskem preoblikovanju organizirane kot kapitalske družbe. O temeljnih vprašanjih teh družb odločajo delničarji in družbeniki, katerih sestava se lahko zelo hitro spreminja, s tem pa tudi temeljni interesi in motivi za lastništvo zakupljenih zemljišč. Po podatkih Sklada KZG RS je imel ta v letu 2014 oddanih

v zakup 476 pravnim osebam kar 23.313 ha državnih kmetijskih zemljišč (Poročilo o delu in zaključni ..., 2015).

Predkupna pravica kmetijskih organizacij ima lahko veliko vlogo predvsem pri nakupih zemljišč, ki jih imajo takšne organizacije v zakupu od Sklada KZG RS. Zanimivo je, da se je zakonodajalec odločil, da postane Sklad KZG RS zadnji predkupni upravičenec in ima tako najšibkejšo predkupno pravico, kar napeljuje na to, da državna lastnina na kmetijskih zemljiščih ni ravno zaželena. Po drugi strani pa daje država prednost vsem drugim predkupnim upravičencem. Če se nobeden od njih ne odzove, lahko ponudbo sprejme Sklad KZG RS, če tako narekujejo državni interesi. Lahko predpostavljamo, da na zadnje mesto sklada med predkupnimi upravičenci vplivajo tudi javnofinančni razlogi. Tako lahko Sklad KZG RS uveljavi predkupno pravico pred vsemi ostalimi fizičnimi in pravnimi osebami, ki niso predkupni upravičenci. Na primer tudi pred tujci, ki lahko prav tako kupujejo slovenska kmetijska zemljišča, posebno člani Evropske unije, za katere v Sloveniji velja prost pretok blaga, kapitala in ljudi. Ustavno sodišče je v odločbi (Odločba o razveljavitvi ..., 2002) namreč menilo, da je Sklad KZG RS pomemben sooblikovalec in soizvajalec kmetijske razvojne politike v Sloveniji, česar pa zadnje mesto med predkupnimi upravičenci ne dokazuje.

V primeru, da so kmetje izenačeni, torej več enakovrednih predkupnih upravičencev na istem mestu, ima med njimi prednost tisti, ki mu kmetijstvo pomeni edino ali glavno dejavnost. Kmetijska dejavnost se šteje za glavno in edino, če pridelki ali sredstva iz te dejavnosti pomenijo konkretni osebi poglavitni vir za preživljanje. Za prej navedenim kmetom sledi kmet, ki zemljišče sam obdeluje. Če so kmetje znotraj istega vrstnega reda še vedno izenačeni, ima prodajalec na koncu pravico, da med popolnoma izenačenimi predkupnimi upravičenci sam izbere kupca. Navedeno pa ne velja pri prodaji tistih kmetijskih zemljišč, ki so stvarno premoženje države, kot na primer za zemljišča v upravljanju Sklada KZG RS. V tem primeru mora prodajalec (na primer Sklad KZG RS) izbrati kupca med predkupnimi upravičenci po metodi javne dražbe. To pomeni, da bo zemljišče kupil tisti med izenačenimi predkupnimi upravičenci, ki bo ponudil najvišjo ceno. To pa seveda v razmerah pomanjkanja zemljišč, zlasti v nekaterih predelih (na primer ravninski predeli Gorenjske, obalni predeli Primorske) lahko dviguje in ohranja cene kmetijskih zemljišč na visoki ravni.

Sedanji ZKZ-2011 kljub vsemu navedenemu omogoča, da lahko kmetijsko zemljišče v Sloveniji kupi prav vsaka fizična ali pravna oseba, če nihče od predkupnih upravičencev v prodajnem postopku ne uveljavlja predkupne pravice. Prodajalec lahko v tem primeru zemljišče proda vsakomur, ki je sprejel ponudbo pravočasno in na predpisan način, če upravna enota odobri pogodbo po določbah ZKZ. Določbe sedanjega ZKZ torej vnaprej nikogar ne izločijo iz morebitnega nakupa kmetijskih zemljišč, omogočajo pa, da zemljišča prednostno kupijo upravičenci, za katere se domneva, da bodo največ prispevali k uresničevanju širših ciljev kmetijske zemljiške politike.

Določbe ZKZ pa ne pojasnijo, kako ravnati v primeru, ko ponudbo sprejme več kandidatov za nakup, med katerimi ni prav nihče predkupni upravičenec. ZKZ namreč dodatno opredeli samo izbiro med kmeti, med ostalimi osebami pa ne. Prodajalec v takem primeru prosto sam izbere kupca. Med sodno prakso smo našli pojasnilo v Sklepu II Cp 1571/2013, da obveznost sklenitve pogodbe na podlagi ponudbe za prodajo kmetijskih zemljišč, ki je objavljena po postopku, ki ga določa ZKZ, ne nastane, če sprejme ponudbo le oseba, ki ni predkupni upravičenec (Odločba Višjega sodišča ..., 2013). Nekdo, ki ni predkupni upravičenec po ZKZ, torej od prodajalca kmetijskega zemljišča ne more zahtevati sklenitve prodajne pogodbe, če je ta s tem konkretnim kupcem ne želi skleniti. Po 21. členu Obligacijskega zakonika je pogodba sklenjena, ko ponudnik sprejme od druge stranke izjavo, da ponudbo sprejema. Pri kmetijskih zemljiščih pa obstaja še dodaten pogoj, da je pogodba sklenjena z odložnim pogojem odobritve pravnega posla s strani upravne enote. Sama izbira predkupnega upravičenca je neločljivo povezana s predpisanim postopkom prodaje, ki ga bomo analizirali v naslednjem poglavju.

2.5.4.2 Postopkovne omejitve pri prodaji in uveljavljanju predkupne pravice

Že od prvotnega starega ZKZ-1973 se predkupne ali prednostne upravičence obvešča tako, da je prodajalec dolžan objaviti javno ponudbo za prodajo kmetijskega zemljišča, gozda ali kmetije na oglasni deski občinskega ali upravnega organa. Na ta način je zadoščeno načelu publicitete in predpostavki, da tako postane ponudba javno znana čim širšemu krogu oseb, med katerimi so po domnevi tudi vsi predkupni ali prednostni upravičenci. Prav iz tega razloga ZKZ predpisuje določen prodajni postopek pri prodaji vseh zemljišč, ki so po namenski rabi prostora opredeljena kot kmetijska zemljišča.

Prodajalec, lastnik kmetijskega zemljišča, ki želi prodati to zemljišče, mora podati na upravni enoti pisno prodajno ponudbo. Obrazec ponudbe ni predpisan, je pa kot pomoč strankam objavljen med obrazci na e-upravi, stranke pa ga lahko dobijo tudi osebno na upravnih enotah. Ponudba mora vsebovati vse podatke o podajalcu ter identifikacijske podatke o zemljišču s površino, prodajnim deležem, prodajno ceno in morebitne druge pogoje, ki so pomembni za prodajo. Kateri so ti drugi pogoji, ni določeno, pogosto pa prodajalci navajajo način plačila, kaj se prodaja skupaj kot celota, morebitna bremena in omejitve. Prodajalci navajajo tudi, da je kupec znan, da bi odvrnili morebitne druge kupce, vendar taka navedba ni za nikogar zavezujoča.

Upravna enota je dolžna ponudbo čim prej objaviti na oglasni deski in na enotnem državnem portalu e-uprave, na tako imenovani e-oglasni deski, in sicer za čas 30 dni. Vsak, ki namerava kupiti ponujeno zemljišče, mora v roku teh 30 dni podati pisno izjavo o sprejemu ponudbe tako prodajalcu kot upravni enoti, in sicer jo pošlje priporočeno s povratnico prodajalcu in upravni enoti, lahko pa jo na upravni enoti vloži tudi neposredno. Po poteku 30 dnevnega roka upravna enota pisno obvesti vse sprejemnike ponudbe in prodajalca o tem, kdo je sprejel ponudbo.

Določba o načinu vročitve izjave o sprejemu ponudbe je v ZKZ premalo določna in se v praksi različno razlaga. Bila je predmet različnih sporov, saj o tem obstaja več sodnih odločb tudi z nasprotujočo si vsebino. V sodbi Upravnega sodišča U 186/2005 z dne 11.9.2008 je bilo odločeno, da kupec ni pravilno podal izjave o sprejemu ponudbe, ker prodajalcu ni poslal ponudbe priporočeno s povratnico (Odločba Upravnega sodišča ..., 2008). Kasnejša sodna praksa je to mnenje ovrgla in Vrhovno sodišče je v sodbi X Ips 737/2008 dne 24.11.2010 odločilo, da ima povratnica v postopku sprejema ponudbe samo funkcijo varovanja pravic sprejemnika ponudbe, saj mu omogoča, da dokaže, da je prodajalec njegovo izjavo o sprejemu ponudbe sprejel, če bi bila ta okoliščina med prodajalcem in sprejemnikom ponudbe sporna (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2010). Hkrati je Vrhovno sodišče v Sodbi II Ips 459/2010 z dne 15.12.2011 odločilo tudi, da je ugotovitev pravočasnosti sprejema ponudbe poverjena upravni enoti, ob tem pa neizpolnitev zahteve, da se izjava o sprejemu ponudbe pošlje tudi ponudniku, nima materialnopravnih posledic (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2011).

To dvomnost v ZKZ bo dokončno rešila šele sprememba zakonskega določila, ki je že predvidena v Osnutku Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKZ-E v letu 2015. Tako je predvideno, da bo moral kupec izjavo o sprejemu ponudbe v dveh izvodih poslati priporočeno po pošti ali jo vročiti neposredno samo na upravni enoti. Upravna enota pa bo dolžna, po roku za sprejem ponudbe, prodajalcu poslati tudi vse prejete izjave ponudb (Osnutek Zakona o spremembah ..., 2015). Prodajalec bo tako šele s prejemom obvestila, skupaj z izjavami s strani upravne enote, tudi izvedel za vse potencialne kupce.

Po zaključeni ponudbi morata prodajalec in kupec skleniti pravni posel in najpozneje 60 dni po preteku ponudbe mora kupec podati na upravno enoto vlogo za odobritev pravnega posla, ki ji je potrebno po določbi 22. člena ZKZ priložiti sklenjeno pogodbo o pravnem poslu. Upravna enota odobri ali zavrne odobritev pravnega posla z upravno odločbo in takšno odločbo pošlje vsem pogodbenim strankam in vsem, ki so sprejeli ponudbo. O morebitni pritožbi odloča Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Zakon o kmetijskih ..., 2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2011). Kot smo že navedli, lahko notar overi prodajno pogodbo ali zemljiškoknjižno dovolilo samo, če je za ta posel izdana pravnomočna odločba o odobritvi pravnega posla.

V primeru, da nihče ne sprejme prodajne ponudbe oziroma je ne sprejme pravočasno, mora prodajalec ponudbo ponoviti, če še vedno želi zemljišče prodati.

Postopek odobritve prodaje kmetijskega zemljišča je zapleten in zahteven upravni postopek, posebno še v primerih, ko ponudbo sprejme več potencialnih kupcev in mora upravna enota odločiti o tem, kdo med njimi je kupec, ki lahko sklene pravni posel s prodajalcem. O odobritvah pravnega posla, o samem postopku sprejema ponudbe in izbire ustreznega predkupnega upravičenca obstaja zelo bogata sodna praksa, osredotočili se bomo samo na primere, ko se je ta poenotila.

2.5.4.3 Poenotenje sodne prakse pri odobritvah prodajnih pravnih poslov

Takoj moramo pojasniti, da zakonska določba o tem, da mora kupec vlogi za odobritev obvezno priložiti sklenjeno pogodbo o pravnem poslu, ni zavezujoča. Lahko jo priloži, ni pa nujno in upravna enota takšne vloge ne sme zavrniti ali zavreči, ampak jo obravnavati, kot bi bila popolna. Vendar tega ZKZ-2011 ne pojasni, zato je potrebno upoštevati razlago in določbe Načelnega pravnega mnenja Vrhovnega sodišča z dne 6.4.2012 (Načelno pravno mnenje ..., 2012), ki ga je Vrhovno sodišče izdalo z namenom poenotenja sodne prakse glede sodnega varstva položaja udeležencev v postopku prodaj kmetijskih zemljišč. Iz mnenja izhajajo naslednje določbe:

- ponudba za prodajo kmetijskega zemljišča je do predkupnih upravičencev zavezujoča in prodajalec (ponudnik) ne more izključiti vezanosti nanjo, torej zavrniti sklenitev pravnega posla oziroma prodajne pogodbe,
- ko prodajalec (ponudnik) sprejme izjavo o sprejemu ponudbe, je kupoprodajna pogodba sklenjena pod odložnim pogojem odobritve s strani pristojne upravne enote. V primeru, da je ponudbo sprejelo več predkupnih upravičencev, se šteje, da je pogojno sklenjenih več zavezovalnih pravnih poslov,
- zahteva, da se vlogi za odobritev pravnega posla priloži pogodba o pravnem poslu, je izpolnjena, če se predkupni upravičenec, ki je pravočasno sprejel ponudbo, sklicuje na svojo izjavo o sprejemu ponudbe, ne da bi pogodbo priložil,
- upravna enota za vse, ki so pravočasno zahtevali odobritev pravnega posla, vodi en postopek in z odločbo odobri le enega od pogojno sklenjenih pravnih poslov. Če ima več sprejemnikov ponudbe predkupno pravico istega vrstnega reda, mora prodajalec opraviti izbiro v roku, ki ga določi upravna enota, sicer odloči o izbiri upravna enota po svoji presoji,
- predkupni upravičenec, ki mu je bil odobren pravni posel s pravnomočno odločbo upravne enote, lahko s tožbo v pravnem postopku od prodajalca zahteva izročitev zemljiškoknjžnega dovolila, torej podlago za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo.

Ob tem je Vrhovno sodišče ponovilo že obrazloženo stališče, ki ga je zavzelo že v Sodbi II Ips 835/2007 (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2009a), da ZKZ kot poseben zakon ne določa trenutka sklenitve pogodbe, zato je potrebno slediti pravilom obligacijskega prava, torej, da je pogodba sklenjena, ko prodajalec (ponudnik) sprejme od druge stranke izjavo, da njegovo ponudbo sprejema. Prav tako je ponovno pojasnilo, da je ponudba, kot jo določa ZKZ, naslovljena na določen krog predkupnih upravičencev in veže njih in prodajalca.

Ko je odločba upravne enote pravnomočna, je ni več mogoče izpodbijati v upravnem ali kakem drugem sodnem postopku, zato je smiselna tožba v pravnem postopku šele po pravnomočnosti upravne odločbe. Tako je onemogočeno vzporedno odločanje v upravnem in pravnem postopku, kot se je dogajalo do izdaje tega načelnega pravnega mnenja v letu 2012. V kolikor prodajalec ni hotel skleniti pogodbe s predkupnim upravičencem, je tako

ta upravičenec moral vložiti tožbo, naknadno pa je moral po pravnomočni tožbi pridobiti še odobritev pravnega posla na upravni enoti. To je povzročalo težave že pri določitvi rokov za vložitev vloge za odobritev in omogočalo, da je prodajalec medtem podal še eno ponudbo za prodajo. Vrhovno sodišče je pripomnilo še, da raznolikost stališč glede razlage določb ZKZ o postopku prodaje kmetijskih zemljišč v dotedanji praksi upravnih enot in sodišč ne more iti v škodo oseb, ki so udeležene v teh postopkih. Upravnim organom in sodiščem je dodalo napotilo, da so dolžni poučiti stranke o pravilni razlagi relevantnih določb ZKZ in jim s tem omogočiti ustrezno procesno dejanje (Načelno pravno mnenje ..., 2012). Temu lahko dodamo ugotovitev, da so upravne enote tiste, ki morajo strankam razložiti, da posamezna določba zakona ni takšna, kot si jo morda razlagajo, saj sodna praksa marsikaj korigira.

Tudi navedeno neskladje glede odobritev v ZKZ bo rešila sprememba zakonskega določila, ki je že predvidena v Osnutku Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKZ-E (2015), kjer je predvideno, da se v 21. členu ZKZ doda določba, da ko ponudnik sprejme izjavo o sprejemu ponudbe, je pravni posel sklenjen pod odložnim pogojem odobritve s strani upravne enote. Hkrati bo popravljena določba, ki navaja, da je potrebno vlogi za odobritev priložiti pogodbo, tako da se vlogi za odobritev pravnega posla lahko priloži pogodba.

2.5.4.4 Prosto oblikovanje prodajne cene

Pri prodajah je zelo pomemben dejavnik cena zemljišča, ki je sedanje določbe ZKZ v ničemer ne omejujejo. Cena se pri prodaji torej oblikuje prosto oziroma jo narekujejo tržne zakonitosti. Prodajalec je pri oblikovanju cene omejen le toliko, da se s potencialnim kupcem lahko dogovorita o njej, a ne ve, ali bo ta potencialni kupec dejanski kupec njegovega zemljišča.

Kot smo navedli v predhodnem poglavju, je ZKZ vse do spremembe v letu 2003 poznal institut preveritve prodajne cene. Posebno novi ZKZ-1996 je institut preveritve cene kmetijskega zemljišča oprl na metodologijo za ugotavljanje vrednosti kmetijskega zemljišča in gozda, ki bi jo moral izdati minister za kmetijstvo, pa je ta nikoli ni izdal. Če je že prihajalo do preveritve cene, pa so sodni cenilci uporabili staro Enotno metodologijo za ugotavljanje vrednosti kmetijskega zemljišča in gozda (1987), dopolnjeno leta 1989. Po ZKZ-1996 je lahko kateri koli kupec sprožil postopek preveritve cene zemljišča pri upravni enoti, v kolikor je menil, da cena bistveno presega vrednost ponujenega zemljišča, v roku 30 dni po objavi ponudbe na oglasni deski. Prodajalec je imel po seznanitvi s tako določeno ceno možnost, da ponudbo umakne, ali da se prodajna cena popravi na ugotovljeno vrednost in po ugotovljeni ceni zemljišče proda. Postopek preveritve cene je lahko izvedla tudi sama upravna enota po uradni dolžnosti, brez predhodne pobude kupca. V kolikor do preveritve cene ni prišlo po 30 dneh, ko je bila objava ponudbe zaključena, je lahko prodajalec prodal zemljišče po prvotno ponujeni ceni (Zakon o kmetijskih ..., 1996).

Podobne določbe o preveritvi cene je uvedel stari ZKZ-1979. Posebna za čas socializma je bila navedba, da se mora izvesti postopek ugotovitve tržne vrednosti zemljišča. Ni pa bilo navedb, kako se ugotavlja tržna vrednost. Kocjan (1979) navaja, da tržno vrednost ugotovi sodni cenilec. Ob tem pa že v letu 1979 ugotavlja, da institut preveritve cene preprečuje navidezne ponudbe, s katerimi bi prodajalci z nesorazmerno visoko ceno v ponudbi dosegli to, da prednostni upravičenci ponujenega zemljišča ne bi mogli kupiti. Kajti s previsoko ceno se lahko izigrava prednostna pravica do nakupa kmetijskega zemljišča. Ob pisanju te naloge lahko po 36 letih za Kocjanom to trditev ponovimo, s to razliko, da danes možnosti preveritve cene sedanji ZKZ-2011 ne pozna. Lastniki kmetijskih zemljišč lahko torej svoja zemljišča ponudijo v prodajo po poljubni ceni, tudi po zelo visoki ceni, lahko pa tudi po zelo nizki ceni. Kljub temu da je sedaj oblikovanje cene prepuščeno trgu, se cene kmetijskih zemljišč vsaj v povprečju niso nesorazmerno dvignile, kar bomo posebej predstavili v empiričnem delu naše raziskave. Cena trenutno ne spada med javnopravne omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči oziroma spada v toliko, da lahko sorazmerno visoka ali previsoka cena od nakupa odvrne morebitne predkupne upravičence. Omogoča tudi, da se prodajalec in kupec predhodno dogovorita o ceni in močno zainteresiran kupec lahko pristane na nesorazmerno visoko ceno.

2.5.5 Omejitve pri sklepanju darilnih pogodb

Za darilne pogodbe se predvideva, da jih sklepajo med seboj povezane osebe, najpogosteje v sorodstveni povezavi, z namenom, da se lastništvo ohranja znotraj teh sorodstvenih vezi. Na podlagi teh vezi se sklepajo neodplačni posli, ki temeljijo na čustvenih in drugih socialnih odnosih med strankami.

Prvotni ZKZ-1973 ni določal specialnih omejitev pri sklepanju darilnih pogodb za kmetijska zemljišča. Novela ZKZ-1979 pa je uvedla omejitve pri podaritvah samo nekmetom. Lastnik kmetijskega zemljišča ali gozda je lahko sklenil darilno pogodbo z nekmetom samo, če je bil njegov ožji sorodnik (zakonec, potomec, posvojenec in njihovi potomci ter brat, sestra, starši). Pri zemljiščih v sklopu zaščitenih kmetij je bila podaritev možna samo za taka zemljišča, kot jih je bilo možno nakloniti z oporoko po Zakonu o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (1973). Za darilne pogodbe je moral upravni organ izdati potrdilo. Navedene omejitve so veljale vse do novega ZKZ-1996, ki splošnih omejitev pri podaritvah ni uvedel. Še nadalje pa je bila v uporabi omejitev v sklopu zaščitenih kmetij, saj je bilo možno podariti samo toliko in takšna zemljišča, kot jih je bilo mogoče nakloniti z oporoko po določbah Zakona o dedovanju zaščitenih kmetij (1995).

Novi ZKZ-1996 je imel že sam po sebi toliko drugih strogih omejitev, zato se do omejevanja darilnih pogodb ni opredelil. Tudi novo poglavje o prometu v ZKZ-2003 ni posebej omenjalo darilnih pogodb, razen omejitev v sklopu zaščitenih kmetij. Nato se je po letu 2005 pričelo tiho izkoriščati darilne pogodbe za sklepanje navideznih darilnih pogodb,

ki so prikrivale kupoprodajne pogodbe in izigravale predkupno pravico, ki se pri darilnih pogodbah ne more uveljavljati. Tako v letnem poročilu upravnih enot za leto 2008 zasledimo navedbo, da je bilo v letu 2008 opaziti veliko postopkov za odobritev darilnih pogodb, pri katerih med pogodbenimi strankami ni bilo sorodstvenega razmerja. Ugotavljali so, da gre v teh primerih za sklepanje fiktivnih pogodb, z namenom izogibanja prisilnim določbam ZKZ, posebno uveljavljanju predkupne pravice. Podobne navedbe sledijo tudi v poročilih za leto 2009 in 2010 (Vsebinsko poročilo o delu ..., 2009, 2010, 2011).

Ker je bilo odobritev darilnih pogodb vse več, je Ministrstvo za javno upravo na podlagi podatkov, ki so jih posredovale upravne enote, pripravilo poročilo o tem, koliko odobritev darilnih pogodb je bilo med 1.1. 2009 in 30.11. 2010, torej v 23 mesecih, kar je prikazano v preglednici v prilogi A (Število odobrenih pravnih ..., 2010). Poročilo nam je v celoti posredovalo Ministrstvo za javno upravo na podlagi naše zahteve za posredovanje informacije javnega značaja. Navedeno poročilo je posebej analizirala avtorica Mlinar v magistrski nalogi (2011). Primerjava med vsemi odobritvami pravnih poslov in odobritvami darilnih pogodb je pokazala, da je bil delež darilnih pogodb največji v Logatcu (72,3 %), na zahodnem delu države so z velikim deležem sledile še Upravna enota Izola (61,9 %), Tolmin (51,3 %) in Cerknica (41,1 %). Na vzhodnem delu države sta izstopali Upravni enoti Lendava in Murska Sobota, ki sta imeli absolutno največje število odobritev vseh pravnih poslov, pri tem je delež odobrenih darilnih pogodb znašal 48 % (Lendava) in 48,9 % (Murska Sobota). Sledilo je Novo mesto s 37,2 % deležem odobritev darilnih pogodb. Na drugi strani pa sta med večjimi upravnimi enotami izstopali Šmarje pri Jelšah in Maribor, kjer se sklepanje darilnih pogodb očitno ni izkoriščalo, saj sta obe imeli relativno veliko število vseh odobritev, vendar med njimi manj kot 5 % odobritev darilnih pogodb. V povprečju je bilo za celotno Slovenijo med vsemi odobritvami v obdobju 1.1.2009 do 30.11.2010 odobrenih 28 % darilnih pogodb. V splošnem je šlo za odstopanja v večjem delu upravnih enot, ne pa v vseh (Število odobrenih pravnih ..., 2010).

Tako je pretirano razširjeno sklepanje darilnih pogodb vplivalo na sprejem še ene omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči, in sicer na omejitve pri prostem sklepanju darilnih pogodb. Sprememba in dopolnitev Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki je pričela veljati dne 18.6. 2011 (2011; v nadaljevanju ZKZ-C-2011), je na področju prometa s kmetijskimi zemljišči omejila krog oseb, ki lahko sklenejo darilno pogodbo kot darovalci praviloma na ožje sorodnike in druge ožje svojce (po svaštvu), državo in občino. Tako je ZKZ-C-2011 na podlagi 17. a člena uveljavil novo omejitev pri sklepanju darilnih pogodb, ki velja še danes. Lastnik lahko svoje kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetijo podari samo:

- zakoncu oziroma zunajzakonskemu partnerju, otroku, staršu, vnuku oziroma vnukinji, posvojencu, posvojitelju, bratu oziroma sestri, nečaku oziroma nečakinji,
- če gre za člane iste kmetije, pa tudi zetu, snahi, oziroma zunajzakonskim partnerjem otroka ali posvojenca,
- občini in državi,

- nosilcu kmetije, ki je pridobil sredstva iz programa razvoja podeželja kot mladi prevzemnik kmetije, vendar le v obdobju petih let po prevzemu kmetije.

Lastnik lahko z mladim prevzemnikom kmetije sklene darilno pogodbo samo za cel lastniški ali solastniški del zemljišča, podobno, kot to sedaj velja pri vseh prodajah kmetijskih zemljišč. ZKZ do spremembe v letu 2011 ni omejeval prodaje ali drugega prometa po višini solastniškega deleža, zato je lahko lastnik vršil promet tudi s poljubnim delom svojega solastniškega deleža. Tudi to se je izkoriščalo za sklepanje različnih pogodb prav z namenom, da neka oseba pridobi prvo predkupno pravico kot solastnik pred morebitnim kmetom mejašem in vsemi ostalimi predkupnimi upravičenci.

Tudi zaradi davčnih oprostitev na darila so bili kmetje, ki so imeli odločbo o statusu kmeta, zainteresirani za kmetijska zemljišča sklepati darilne pogodbe namesto kupoprodajnih pogodb, pri katerih so zavezani plačati 2 % davek na promet z nepremičninami. Pri sklenitvi darilnih pogodb so kmetje po Zakonu o davku na dediščine in darila (2006) oproščeni plačila davka na podarjena kmetijska zemljišča, gozdove in zaščitene kmetije kot celote. Vsi ostali obdarjenci, razen sorodnikov prvega dednega reda in z njimi izenačenih, pa so zavezani plačati davek na dediščino in darila, katerega višina je odvisna od bližine sorodstva (drugi in tretji dedni red) in vrednosti darila. Za darilne pogodbe med osebami, ki si niso v tem ožjem sorodstvu, znaša začetna stopnja davka 12 % (pri vrednosti do 10.000 EUR), pa vse do 39 % od vrednosti darila (pri vrednosti nad 400.000 EUR).

Problematika darilnih pogodb v sodni praksi ni posebno obsežna, je pa opazna ravno v letu 2011, ko je prišlo do ponovne uveljavitve omejevanja sklepanja darilnih pogodb. Gre za darilne pogodbe, ki so bile sklenjene pred spremembo ZKZ-C-2011, ki je dne 18.6. 2011 ponovno uvedla omejeno sklepanje darilnih pogodb, odobrene pa so bile po uveljavitvi sprememb, pri tem pa pogodbene stranke niso bile tiste, ki jim ZKZ posebej dopušča sklenitev darilnih pogodb oziroma zakonski pogoji niso bili izpolnjeni. Vrhovno sodišče je v Sodbi št.X Ips 223/2013 z dne 3.6. 2015 (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2015) zapisalo, da se v skladu z načelom zakonitosti, v upravnem odločanju uporabi predpis, veljaven v času prvostopenjskega odločanja, razen če zakon ne določa drugače. ZKZ-C-2011 tega ni določil drugače, zato je morala upravna enota zavrniti odobritev darilne pogodbe, ki je bila sklenjena v obliki notarskega zapisa dne 16.6. 2011 in isti dan predložena upravni enoti v odobritev ter ni zadostila zakonskim pogojem za odobritev. Upravna enota je o odobritvi odločala po 18.6. 2011, ko je omejitev sklepanja darilnih pogodb že bila veljavna. Tudi darilna pogodba je sklenjena pod odložnim pogojem odobritve in ne učinkuje že s sklenitvijo, ampak šele z odobritvijo. Podobno je bilo z odobritvami vseh darilnih pogodb, ki so bile sklenjene pred spremembo ZKZ in odobrene po spremembi.

2.5.6 Omejitve pri menjavi kmetijskih zemljišč

Menjava kmetijskih zemljišč ob določenih pogojih že od prvotnega ZKZ iz leta 1973 spada med agrarne operacije. Poleg arondacij, komasacij in melioracij je menjava kmetijskih

zemljišč najenostavnejša agrarna operacija, pri čemer lastniki kmetijskih zemljišč urejajo kmetijski prostor z medsebojnim dogovorom v obliki menjalne pogodbe. Iz tega razloga menjave kmetijskih zemljišč niso vključene v poglavje o prometu. Vendar pa je menjalna pogodba pravni posel in kot taka predstavlja promet s kmetijskimi zemljišči, torej mora biti odobrena z odločbo ali potrdilom upravne enote.

Predpostavka v prvotnem ZKZ-1973 je temeljila na tem, da stranki zamenjata zemljišča zato, da bi z zaokrožitvijo svojih zemljišč racionalneje uporabljali in gospodarili z zamenjanimi kmetijskimi zemljišči. Novela ZKZ-1979 je pogoj zaostрила z vrednostnim kriterijem, po katerem vrednost enega zemljišča ne sme presegati 50 % vrednosti drugega zemljišča. Če vrednostno merilo ni izpolnjeno, ne gre za menjavo po ZKZ. Kocjan (1979) navaja, da so z vrednostnim merilom odpravili špekulacije, ko je menjava prikrivala kupoprodajno pogodbo, v primerih nesorazmernih vrednosti kmetijskih zemljišč. Za ta pravni promet je občinski upravni organ izdal potrdilo, v primeru odklonitve pa upravno odločbo, na katero je bila možna pritožba na Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in nadalje upravni spor (Kocjan, 1979).

Čeferin (1988) navaja, da se kot menjava po ZKZ šteje tudi menjava kmetijskega zemljišča za gozd in obratno. Ugotavlja pa, da pomeni potrdilo upravnega organa, da gre za agrarno operacijo, za pogodbeni stranki tudi veliko finančno ugodnost. Za opravila v zvezi z agrarnimi operacijami se po določbah starega ZKZ (1973, 1986) niso plačevale takse za prenos lastništva in ne davek na promet z nepremičninami. Po starem ZKZ, veljavnem do leta 1996, je bila menjava možna ne glede na status obeh pogodbenih strank. Tako so bile menjave možne med kmetom in nekmetom, med družbeno-pravno osebo in kmetom ali nekmetom in med različnimi družbeno-pravnimi osebami. Je pa bilo potrebno upoštevati omejitve glede agrarnega maksimuma, nedopustnost pridobivanja kmetijskih zemljišč s prvega območja za nekmete, omejitve glede zaščitenih kmetij in omejitve prometa v zvezi s komasacijami. Pri menjavah kmetijskih zemljišč, kjer je bila ena od strank družbeno pravna oseba (npr. kmetijska organizacija), je bilo potrebno takšno pogodbo skupaj s cenilnim zapisnikom predložiti javnemu pravobranilcu, ki je preveril, ali je cena ustrezna cenilni vrednosti in o tem izdal potrdilo. Brez tega potrdila menjava zasebnega zemljišča z lastninsko pravico in zemljišča z družbeno lastnino ni bila možna.

Novi ZKZ-1996 omejitev pri sklepanju menjalnih pogodb ni spremenil, tudi sedaj veljavne določbe ZKZ so enake. Medsebojna menjava kmetijskih zemljišč je po ZKZ-2011 tista menjava, ki se izvaja zaradi racionalnejše rabe kmetijskega zemljišča, in če vrednost enega zemljišča ne presega vrednosti drugega zemljišča za več kot 50 %. Upravna enota o tem izda potrdilo. Če pogoji niso izpolnjeni, se izdaja potrdila zavrne z odločbo v upravnem postopku. Tudi po sedanjih določbah ZKZ bi bila možna menjava kmetijskega zemljišča za gozd, ob izpolnjenem vrednostnem kriteriju. Za vse lastnike, tudi za pravne osebe, veljajo enake omejitve.

ZKZ od leta 1996 dalje nima več določb o oprostitvi taks in oprostitvi plačila davka na promet z nepremičninami. Obstaja pa še ugodnost glede agrarnih operacij v Zakonu o davku na promet z nepremičninami (2006). Na podlagi 10. člena navedenega zakona so plačila davka na promet z nepremičninami oproščeni prenosi zemljišč v okviru komasacij in prenosi kmetijskih zemljišč v okviru drugih agrarnih operacij v skladu s predpisi o kmetijskih zemljiščih. V zvezi s to določbo je pri menjavah kmetijskih zemljišč praksa davčne uprave pri odmeri davka takšna, da se davek odmeri praviloma samo od razlike vrednosti med obema zemljiščema (ali zemljišči), ki sta predmet menjave. V kolikor doplačil ni, se davek ne odmeri. Poznani pa so tudi primeri, ko je davčna uprava odmerila davek od vrednosti vsakega zemljišča, ki je bilo predmet menjave in je bil vsak lastnik dolžan plačati davek od tistega zemljišča, ki ga je dal v zamenjavo.

2.5.6.1 Sodna praksa pri menjavah kmetijskih zemljišč

Menjave kmetijskih zemljišč v obliki menjalnih pogodb so pravni posel, ki ne povzroča večjih zapletov pri odobritvah. Gre za pogodbe, kjer za oba pogodbenika (ali za vsakega pogodbenika) nastanejo obveznosti in pravice, kot za prodajalca pri prodajni pogodbi.

Pri menjavah kmetijskih zemljišč bi lahko nastala težava samo pri vrednostnem merilu, da zemljišči ali zemljišča, ki so predmet menjave, ne presegajo 50 % vrednosti drug drugega ali drugih. V sodni praksi nismo našli nobene odločbe, kjer bi bilo presoano vrednostno merilo. Ker od leta 2003 v ZKZ ni več določbe o preveritvi cen, upravna enota tako nima možnosti, da vrednosti zemljišč, ki so predmet menjave, preverja. V kolikor vrednost zemljišč po mnenju upravne enote dejansko bistveno odstopa, sta stranki napoteni, da izpeljeta vsaka svojo prodajo po postopku, ki je za prodajo predviden v ZKZ. To pomeni, da je potrebno upoštevati med drugim obstoj predkupnih upravičencev, sklenitev prodajne pogodbe (praviloma dveh kupoprodajnih pogodb, kjer sta kupec in prodajalec zamenjana) med obema prodajalcema pa tako postane stvar odobritve pravnega posla.

Tudi sodna praksa je s področja menjav kmetijskih zemljišč skromna. Sodba Upravnega sodišča v Mariboru II U 156/2012 navaja, da menjava gozdnega zemljišča za premočnino – obračalnik ni menjalna pogodba (Odločba Upravnega sodišča ..., 2013c). Obračalnik je v konkretnem pravnem poslu po mnenju sodišča le način plačila za nepremičnino in ne more vplivati na potek postopka prodaje. Navedeno po presoji sodišča pomeni, da tudi v postopku odobritve menjalne pogodbe veljajo vsa pravila, ki veljajo za odobritev prodajne pogodbe po ZKZ. Tožnik se je v omenjeni zadevi skliceval na različno prakso upravnih enot, torej je morda že bila kdaj odobrena menjava kmetijskega zemljišča za premočnino. Podoben primer je zaslediti že predhodno v Sodbi Višjega sodišča v Kopru Cp 269/99 z dne 6.9.1999. Višje sodišče je odločilo, da je pri menjavi kmetijskih zemljišč za traktor s priključki potrebno upoštevati, ali je bila med strankama sploh sklenjena menjalna pogodba, in pri tem upoštevati določbe ZKZ o postopku prodaje kmetijskih zemljišč in zadevo poslalo v ponovno obravnavo (Odločba Višjega sodišča ..., 1999).

2.6 OMEJITEV PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI V SKLOPU ZAŠČITENE KMETIJE

Posebno vrsto omejitev pravnega prometa predstavlja institut zaščitene kmetije, ki ga je uvedel Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) v letu 1973. Zakon je bil sprejet z namenom preprečevanja drobitve določenih – zaščitene kmetij za primer smrti in je omogočal dediču prevzem kmetije pod pogoji, ki ga preveč ne obremenjujejo, hkrati je omejeval prehod kmetijskih zemljišč v last tistih, ki zemljišč ne bi obdelovali (Čeferin, 1988). Zaščitena kmetija je po zakonu obsegala vse, kar je sestavljalo gospodarsko celoto in rabilo za redno kmetijsko proizvodnjo in z njo povezano dejavnostjo, določila pa jo je občinska skupščina z odlokom na podlagi predloga kmetijske zemljiške skupnosti in krajevne skupnosti. Ta določba je pomenila varstvo tako fizične kot ekonomske integritete kmetije (Kocjan, 1973). Zakon je zasledoval načelo nedeljivosti kmetije tako, da je zaščiteno kmetijo praviloma dedoval samo en dedič, ki je imel namen obdelovati kmetijsko zemljišče z osebnim delom, ostali dediči pa so dedovali denarno vrednost nujnega deleža določenega po splošnih predpisih o dedovanju.

Pri tej omejitvi je potrebno izpostaviti, da sam Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (1973; v nadaljnjem besedilu ZDKG-1973) v svojih določbah o preprečevanju drobitev kmetij ni direktno omejeval prometa, pač pa je vsakokratni ZKZ določal specialne omejitve za zaščitene kmetije, da ne bi prišlo do izigravanja določb ZDKG s pravnimi posli med živimi, kar je bilo najbolj očitno od leta 1986 naprej. Podobno načelo velja še v sedanji zakonodaji.

Po noveli Zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev, objavljenem v letu 1986 (1986; v nadaljnjem besedilu ZDKG-1986), so v sklop zaščitene kmetije sodile vse nepremičnine, premičnine, služnosti, pravice, terjatve in dolgovi na kmetiji. Zaščitene kmetije so se določale z odločbo, ki jo je izdal po uradni dolžnosti občinski upravni organ, pristojen za kmetijstvo. Med zaščitene kmetije so sodile take kmetije, ki so zagotavljale ali bi zagotavljale lastniku primerno ekonomsko varnost in so dosegale iz kmetijskih zemljišč in gozda skupaj katastrski dohodek vsaj 50.000 din ali več, lahko pa na podlagi posebnih meril izjemoma tudi druge manjše kmetije. Obstajala je torej v denarju izražena spodnja omejitev doseganja katastrskega dohodka, zato so med zaščitene kmetije spadale vse srednje in velike kmetije, zgornjo omejitev pa je tako določal zemljiški maksimum (Avsec, 1996).

Za omejitve v zvezi s pravnim prometom takih kmetij je bila pomembna določba o obsegu volil, ki jih je lahko lastnik zaščitene kmetije naklonil kot volila z oporoko, saj so ravno volila pomenila možnost za delitev. Predmet volil tako niso smela biti kmetijska zemljišča, gospodarska in stanovanjska poslopja, ki so bila potrebna za redno kmetijsko proizvodnjo, vse ostalo se je lahko naklonilo samo, če znatno ni bila prizadeta gospodarska zmožnost kmetije. Izjemoma je bilo lahko predmet volila neobdelovalno kmetijsko zemljišče, ki ni

bilo pomembno za kmetijsko proizvodnjo in je ležalo na območju, kjer je bila možna sprememba namembnosti kmetijskih zemljišč po ZKZ, torej je šlo za manj kvalitetna kmetijska zemljišča na drugem območju.

Prav tako so morale biti po ZDKG-1973 tudi pogodbe o izročitvi in razdelitvi premoženja za življenja, darilne pogodbe za primer smrti in pogodbe o dosmrtnem preživljanju za zaščitene kmetije sklenjene v skladu z določbami tega zakona, kar podobno velja še danes po sedaj veljavnem Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev.

Ker zaščita pred drobljenjem zaščitene kmetije s strani omejitev pri dedovanju in naklonitvi volil ni bila dovolj učinkovita, je novela Zakona o kmetijskih zemljiščih (1986; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1986) v letu 1986 prvič uvedla izredno strogo omejitev pri pravnih poslih. Zaščitena kmetija se s pravnimi posli med živimi ni smela več deliti. Izjema je bila dopustna le, če bi se z delitvijo povečevale, zaokroževale ali nastajale druge zaščitene kmetije oziroma kompleksi zemljišč v družbeni lastnini in če se je odtujila kmetija kot celota. Lastnik zaščitne kmetije je lahko prodal, zamenjal in podaril del zemljišča (parcelo ali več parcel) iz sklopa zaščitene kmetije samo lastniku druge zaščitene kmetije oziroma taki kmetiji, ki je po pridobitvi zemljišč postala nova zaščitena kmetija ali pa kmetijski organizaciji in kmetijski zemljiški skupnosti. V primeru prodaje ali zakupa kmetije oziroma dela take kmetije so imeli sodediči sicer prednostno pravico, vendar samo tisti, ki so imeli status kmeta (Čeferin, 1988).

Posebna omejitev je bila uvedena pri podaritvi zemljišča nekmetu, saj je lastnik zaščitene kmetije lahko podaril zemljišče iz sklopa zaščitene kmetije samo bližnjemu sorodniku (zakoncu oziroma partnerju, potomcem, posvojencem in njihovim potomcem ter svojim staršem, bratom in sestram), in to samo tista zemljišča, ki jih je po ZDKG-1986 lahko naklonil kot volila v oporoki. Lastnik zaščitene kmetije je tako lahko svojim ožjim sorodnikom, če se niso šteli za kmete po ZKZ, podaril samo neobdelovalno kmetijsko zemljišče, ki ni bilo pomembno za kmetijsko proizvodnjo in je spadalo v drugo območje kmetijskih zemljišč, nikakor pa ne najboljših kmetijskih zemljišč. Sicer pa je bil nekmet še količinsko omejen z zemljiškim maksimumom v višini 1 ha obdelovalnih zemljišč oziroma 3 ha vseh zemljišč. Tako lastnik zaščitene kmetije tudi celotne kmetije ni mogel podariti nekmetu, čeprav bi v tem primeru kmetija ostala zaščitena. Šele, če je potomec lastnika zaščitene kmetije pridobil status kmeta, je lahko z darilno pogodbo pridobil v last celotno kmetijo svojega prednika. Pri overitvi podpisov na vseh pogodbah, ki so predstavljale pravni posel (prodaja, menjava, podaritev), je bilo potrebno priložiti potrdilo, da so podani razlogi za izjemno delitev ali da se prodaja kmetija kot celota oziroma da so bile pri podaritvi upoštevane določbe ZKZ (Čeferin, 1988).

Tudi po odpravi zemljiškega maksimuma v letu 1992, so zgoraj navedene omejitve, ki so izhajale iz varstva zaščitene kmetije v smislu prometa, veljale vse do razveljavitve starega

ZDKG-1986 s strani Ustavnega sodišča v letu 1994 in so bile ponovno uvedene v letu 1995 s sprejetjem novega Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (1995).

2.6.1 Omejitvene določbe po novem Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev

Novi zakon s področja zaščitene kmetij iz leta 1995 je dobil tudi novejšo in krajšo poimenovanje, in sicer Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (1995; v nadaljnjem besedilu ZDKG-1995). Ne glede na to, da tudi v določbah novega ZDKG-1995 ni posebnih prepovedi za promet s kmetijskimi zemljišči med živimi, so določbe tega zakona pomembne pri prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v sklopu zaščitene kmetij. Tudi novi ZKZ iz leta 1996 je ohranil posebne omejitve pri prometu, ki se nanašajo specialno na zaščitene kmetije in so bistveno strožje od ostalih splošnih omejitev, ki sicer veljajo za vsa ostala kmetijska zemljišča in gozdove. Iz tega razloga je potrebno poznati, katere kmetije so v novem ZDKG-1995 postale zaščitene kmetije in v kakšnem obsegu.

Ker stari ZDKG-1986 po letu 1991 še ni bil usklajen z novo Ustavo Republike Slovenije iz leta 1991, ga je Ustavno sodišče Republike Slovenije v letu 1994 v ustavnem sporu razveljavilo, in sicer nekatere določbe takoj, druge pa z enoletnim odlogom do 9.12. 1995 (Predlog Zakona o dedovanju kmetijskih ..., 1995). Ustavno sodišče se je v odločbi št. U-I-57/92 izreklo:

- da socialna funkcija lastnine in namen zakona, da se dediču omogoči eksistenca in se kmetija ne drobi, narekujeta zaščito le za srednje kmetije, ne pa za veleposestva,
- da zakon preširoko omejuje dedovanje s tem, ko omejuje prehod kmetijskih zemljišč v last nekmetov, torej tistih, ki zemljišč ne obdelujejo, kar presega ustavno določbo o tem, da zakon določi način in pogoje dedovanja,
- da zakon omogoča arbitrarno določanje kmetij, saj so merila, razen katastrskega dohodka, nejasna, nedorečena in se preveč oddaljujejo od ekonomske in socialne funkcije lastnine, zato so bile tiste določbe o zaščiti kmetij, ki niso upoštevale katastrskega dohodka, razveljavljene takoj (Avsec, 1996).

Glede na takšno stališče Ustavnega sodišča, predhodno odpravljen zemljiški maksimum v letu 1992, privatizacijo podjetij, možnost lastninske pravice pravnih oseb in Zakona o denacionalizaciji (1991), je ZDKG-1995 določil zaščiten kmetijo drugače, tako glede obsega kot glede lastništva, ki v starem ZDKG-1986 ni bilo posebej določeno. Za zaščiten kmetijo je bila določena kmetijska oziroma kmetijsko-gozdarska gospodarska enota:

- ki je v lasti ene fizične osebe ali lasti, solasti ali skupni lasti zakonskega para ali v solasti enega od staršev in otroka ali posvojenca oziroma njegovega potomca in
- ki hkrati obsega najmanj 5 ha in ne več kot 100 ha primerljive kmetijske površine.

Primerljivo površino so določili na podlagi rabe in kvalitete zemljišč ob uporabi koeficientov reducirane površine v primerjavi z najboljšo katastrsko kulturo njivo. Po ZDKG-1995 je za 1 ha primerljive površine štel:

- 1 ha njiv ali vrtov,
- 2 ha travnikov ali ekstenzivnih sadovnjakov,
- 4 ha pašnikov,
- 0,25 ha plantažnih sadovnjakov ali vinogradov,
- 8 ha gozdov ali 5 ha gozdnih plantaž,
- 6 ha barjanskih travnikov ali drugih površin.

Kmetije, ki so imele v lasti samo gozdove, so bile izvzete iz zaščitene kmetij.

Vlada je sicer v predlogu zakona določila kot merilo za obseg zaščitene kmetije višino katastrskega dohodka od 200.000 SIT do največ 3.000.000 SIT (v predelih z omejenimi dejavniki pa od 140.000 SIT do 2.100.000 SIT). V obrazložitvi je kot podlaga za takšno odločitev navedena analiza na vzorcu 21 kmetij, na katerih so zastopane vse kmetijske panoge. Iz analize izhaja, da so takšen katastrski dohodek dosegale kmetije z okvirno 7 ha skupne zemlje, ob povprečni kvaliteti kmetijskih zemljišč in gozda. To je bilo nekoliko nad povprečno velikostjo slovenske kmetije v letu 1991, ki je znašala 6,3 ha in nekoliko nižje od evropsko primerljive kmetije, ki je za leto 1991 znašala 7,8 ha. Na podlagi ankete upravnih enot, je bilo po oceni v letu 1994, pred razveljavitvijo starega ZDKG-1986, v Sloveniji zaščitene okoli 42.000 kmetij. Merila za nadaljnjo zaščito naj bi bila naravnana tako, da bi pred delitvijo ustrezno varovali razvojno najbolj vitalne in perspektivne kmetije. Ocenjeno je bilo, da bi na podlagi tako določenega katastrskega dohodka zaščitili okrog 22.000 kmetij. Malih kmetij ni bilo smisla omejevati, saj za preživetje vsaj ene osebe (prevzemnika) niso imele dovolj zemljišč, niti dohodka, ki bi lahko zagotavljal nadaljnji obstoj in razvoj take kmetije (Predlog Zakona o dedovanju kmetijskih ..., 1995).

Da ne bi nastala pravna praznina glede dedovanja zaščitene kmetij po 9. decembru 1995 in s tem možnost delitev in drobitev takih kmetij, je bil novi zakon sprejet po hitrem postopku 29. novembra 1995 in je pričel veljati točno 9. decembra 1995. Državni zbor ni upošteval predloga o zaščiti kmetij na podlagi katastrskega dohodka, ampak se je odločil za sistem že omenjenih primerljivih površin. V naši raziskavi nismo našli javno objavljenih podatkov o tem, ali je bila za namen določitve primerljivih površin narejena kakšna empirična raziskava, ki bi vsaj teoretično pokazala, kakšna je kmetija, ki zadošča minimalnim kriterijem za zaščito in če je dohodek s 5 ha primerljivih površin že tolikšen, da omogoča primerno ekonomsko varnost lastniku te kmetije in omogoča preživetje te kmetije. ZDKG iz leta 1995 z določenimi spremembami in dopolnitvami velja še danes.

Zaščiteno kmetijo, ki jo opredeljuje 2. člen ZDKG-1995, še naprej določa upravna enota po uradni dolžnosti z upravno odločbo, pri čemer se zaščitena kmetija na podlagi takšne odločbe zaznamuje tudi v zemljiški knjigi. Predvideno je bilo, da upravne enote tudi vodijo register zaščitene kmetij, a predpisa o podrobnejši vsebini tega registra minister za

kmetijstvo ni nikoli sprejel. Upravne enote so bile dolžne po uradni dolžnosti ali na predlog lastnika v roku 5 let preveriti, ali obstoječe zaščitene kmetije še izpolnjujejo kriterije za zaščito (Zakon o dedovanju kmetijskih ..., 1995). Glede omejitev prometa s pravnimi posli med živimi je zakon v prehodnih določbah navajal, da je treba pred vsako odobritvijo pravnega posla ali izdajo potrdila o pravnem poslu preveriti, ali kmetije v postopku prometa izpolnjujejo pogoje za zaščito po novem zakonu, saj so omejitve pri prometu veljale samo za tiste kmetije, ki so izpolnjevale pogoje za zaščito samo po novem zakonu.

Za promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi zaščitene kmetije so bila tudi po ZDKG-1995 še vedno pomembna volila, ki jih lahko nakloni lastnik zaščitene kmetije z oporoko. Tako je bil lahko predmet volila del zaščitene kmetije (parcela ali nepremičnina ali več nepremičnin) samo, če s tem ni bila znatno prizadeta gospodarska sposobnost zaščitene kmetije. Predmet volila še vedno ni smelo biti kmetijsko obdelovalno zemljišče, lahko pa je bilo neobdelovalno kmetijsko zemljišče, ki je bilo omejeno po površini, in stavbno zemljišče ali druge stvari ali pravice, ki so spadale v zaščiteno kmetijo (te pa so bile omejene po vrednosti). Za razliko od določbe predhodnega ZDKG-1986 so volila količinsko omejena, in sicer posamezno volilo v primeru neobdelovalnega kmetijskega zemljišča ni smelo presegati 2 % vseh zemljišč kmetije, vsa volila skupaj pa niso smela presegati 10 % skupnih površin kmetije. Pri stavbnih zemljiščih in stvareh pa posamezno volilo ni smelo presegati 2 %, vsa volila skupaj pa 10 % celotne vrednosti zaščitene kmetije (Zakon o dedovanju kmetijskih ..., 1995).

Navedba o obdelovalnih in neobdelovalnih kmetijskih zemljiščih je postala problematična v letu 1996 z novim Zakonom o kmetijskih zemljiščih (1996; v nadaljnjem besedilu ZKZ-1996), ki ni več opredeljeval obdelovalnih in neobdelovalnih kmetijskih zemljišč, ampak samo najboljša in druga kmetijska zemljišča ter I. in II. kategorijo kmetijskih zemljišč, kar pa z obdelovalnostjo ni nujno povezano. Upravne enote so si pri pojmu neobdelanih kmetijskih zemljišč še vedno pomagale z opredelitvijo po katastrskih kulturah in so med neobdelovalna zemljišča uvrščale pašnike, barjanske travnike, trstičja, plantaže gozdnega drevja, močvirja in neplodna zemljišča ter za ta zemljišča omogočale izločitev iz zaščitene kmetije in s tem tudi promet v smislu prodaj in podaritev.

V letu 2012 je postala problematična tudi določitev primerljivih zemljišč, saj se je s 30.6.2012 prenehal vzdrževati zemljiški kataster v smislu katastrskih kultur in katastrskih razredov. Po Zakonu o evidentiranju nepremičnin (2006) postopki ugotavljanja in evidentiranja vrste rabe, katastrskih kultur in katastrskih razredov prenehajo veljati pet let po uveljavitvi zakona. V zemljiškem katastru so sicer še bili prikazani podatki po stanju na dan 30.6.2012, niso pa se več vzdrževali in pri novonastalih parcelah, ki so nastale s parcelacijami, se ti podatki niso več vodili. Po Zakonu o evidentiranju nepremičnin (2006) se v zemljiškem katastru vodijo samo še podatki o dejanski rabi kmetijskih zemljišč in gozdov, ki jih vzdržuje ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, ter podatki o bonitetnih

točkah, ki se prikazujejo v razponu od 1 do 100 točk in predstavljajo podatek o kvaliteti zemljišč oziroma proizvodno sposobnost, odvisno od lastnosti tal, klime in lege.

Zaradi navedene spremembe za določena zemljišča ni bilo več možno izračunati primerljive površine. Iz tega razloga so bile po skrajšanem postopku sprejete Spremembe in dopolnitve Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (2013; v nadaljnjem besedilu ZDKG-2013), ki so pričele veljati 20.4.2013. Za preračun primerljivih zemljišč se sedaj uporabljajo bonitetne točke. Pri kmetijskih zemljiščih predstavlja 1 ha primerljive površine:

- 1 ha kmetijskih zemljišč po dejanski rabi z boniteto 50 do 100 točk,
- 2 ha kmetijskih zemljišč po dejanski rabi z boniteto od 1 do 49 točk,
- 8 ha gozdnih zemljišč po dejanski rabi, ne glede na boniteto.

Pri tem se za zaščitene kmetije po ZDKG-2013 štejejo le tiste pretežno gozdarske kmetije, ki imajo poleg gozdov vsaj še 2 ha primerljivih kmetijskih zemljišč.

Novela ZDKG-2013 je posebej opredelila tudi zemljišča, ki niso pomembna za zaščiteno kmetijo, in sicer so to zlasti gozdovi, kmetijska zemljišča z boniteto pod 40 ter stavbna zemljišča po namenski rabi, razen če na njih stojijo objekti, ki so potrebni za kmetijo ter njen razvoj. Neobdelovalna zemljišča, ki so se lahko naklonila kot volila, so sedaj zamenjana z gozdnimi zemljišči oziroma kmetijskimi zemljišči z boniteto pod 40. Višina volil je ostala od leta 1995 naprej nespremenjena, torej 2 % površine vseh zemljišč za posamezno volilo, skupaj pa vsa volila ne smejo presegati 10 % vseh kmetijskih površin kmetije. Torej si mora lastnik najprej izračunati, kolikšna je sploh površina zemljišč, ki bi jih lahko na primer podaril svojemu potomcu, še prej je potrebno določiti površino kmetijskih zemljišč na kmetiji in preveriti, ali je v sklopu kmetije sploh kakšno zemljišče z boniteto pod 40.

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (2013) navaja cilje zakona, ki se od leta 1995 niso spremenili, prav tako ostajajo enaka načela pridobivanja in uživanja lastnine zaščitene kmetije, in sicer:

- omogočiti prevzemniku kmetije obstoj na tej kmetiji (zagotovitev socialne funkcije lastnine),
- preprečiti drobitev srednje velikih kmetij in s tem zagotoviti gospodarsko utemeljeno kmetovanje (zagotovitev ekonomske funkcije lastnine) in
- zagotoviti poseljenost prostora in obdelanost kmetijskih zemljišč ter izvajanje potrebnih del v gozdu (zagotovitev ekološke funkcije).

Navedeni cilji so del širših ciljev kmetijske zemljiške politike. Omejitvene določbe ZDKG so torej eden od ukrepov za doseganje ciljev kmetijske zemljiške politike.

V vladnem predlogu novele ZDKG je bila določena višja, to je 6 hektarska spodnja meja primerljivih površin kot kriterij za vstop med zaščitene kmetije z obrazložitvijo, da se želi pred drobljenjem posesti zaradi prometa ali dedovanja zaščititi le kmetije, ki imajo dovolj

površin, da lahko preživijo s kmetovanjem. Ob tem ni predstavljenega izračuna ali raziskave, ki bi potrdila tezo o tem, da je 6 ha primerljivih površin tista površina, ki že omogoča preživetje tej kmetiji. Ta predlog na koncu ni bil sprejet in je ostala meja zaščitene kmetij med 5 in 100 ha primerljivih površin (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju ..., 2013), ki je bila verjetno bolj politična kot strokovna odločitev.

Ob tem se pojavlja vprašanje, ali je res minimalna površina 5 ha tista optimalna površina za vstop med zaščitene kmetije, saj je ta površina enaka že od leta 1995, torej 20 let, v tem času pa je propadlo ali prenehalo opravljati kmetijsko dejavnost veliko število kmetij, med njimi tudi zaščitene kmetije, ki jih pred propadom seveda njihova zaščita ni dovolj varovala.

V predlogu zakona je bilo v letu 2013 ugotovljeno, da število zaščitene kmetij upada, hkrati pa narašča površina, ki jo imajo te kmetije v lasti. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je na podlagi vzorčnega poizvedovanja pri upravnih enotah ocenilo, da je bilo po stanju v letu 2013 zaščitene okoli 20.000 kmetij, njihova povprečna površina kmetijskih in gozdnih zemljišč skupaj je bila 19,6 ha, povprečna površina primerljivih površin na kmetijo je bila okoli 7,7 ha (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih ..., 2013). V preglednici 20 na strani 112 je v nadaljevanju prikazano število kmetij oziroma kmetijskih gospodarstev, ki za leto 2013 znaša 72.378. Glede na to bi 20.000 zaščitene kmetij predstavljalo 14,5 % vseh kmetijskih gospodarstev. Če upoštevamo le kmetije, ki imajo nad 5 ha kmetijskih zemljišč v uporabi, teh je 28.594, potem so po grobi oceni zaščitene kmetije v letu 2013 predstavljale 70 % vseh večjih kmetijskih gospodarstev.

2.6.2 Prepoved delitve zaščitene kmetij v postopku prometa

Trenutne določbe v zvezi s prepovedjo delitve zaščitene kmetij v postopkih prometa z določenimi izjemami, so v veljavi od sprememb, ki so bile uveljavljene v Zakonu o kmetijskih zemljiščih (2003; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2003). Tako se zaščiten kmetija po sedanjih določbah ZKZ lahko deli samo v primeru:

- če se povečuje, zaokrožuje obstoječa zaščiten kmetija ali nastaja nova zaščiten kmetija,
- če se povečuje ali zaokrožuje druga kmetija oziroma se povečuje ali zaokrožuje kmetijsko zemljišče, ki je v lasti kmetijske organizacije ali samostojnega podjetnika posameznika,
- če se odtujijo stavbna zemljišča,
- če se odtujijo zemljišča, ki se jih v sklopu zaščitene kmetije lahko nakloni z oporoko (volila),
- če pridobi lastninsko pravico na zemljiščih ali kmetiji Republika Slovenija ali občina,

- če lastnik poveča ali vzpostavi solastniški delež na zaščiteni kmetiji v korist solastnika, zakonca ali zunajzakonskega partnerja, potomca, posvojenca ali njegovega potomca tako, da zaščiteni kmetiji še naprej izpolnjuje pogoje za zaščito.

Delitev zaščitenih kmetij oziroma posameznih nepremičnin zaščitenih kmetij je od leta 2003 naprej bolj podrobno regulirano, kar naj bi preprečevalo iskanje drugih rešitev mimo zakona oziroma izogibanje zakonskim določbam. Sproščen je ves promet s stavbnimi zemljišči zaščitenih kmetij, kar je sicer nekoliko v nasprotju z določbo o volilih, kjer so stavbna zemljišča kot predmet oporoke vrednostno omejena na 2 % vrednosti kmetije (za posamezno volilo) oziroma vsa volila skupaj na 10 % vrednosti celotne kmetije (ni pojasnjeno ali je mišljena tržna vrednost kmetije in tržna vrednost volila).

Promet s posameznimi kmetijskimi zemljišči v sklopu zaščitenih kmetij je torej prvenstveno usmerjen h kmetijam, k njihovem povečevanju ali nastajanju novih kmetij, ki niso nujno samo zaščiteni. Pri tem ZKZ ne definira, kaj je nastajanje kmetije. Ali to pomeni posamezne nakupe manjših površin ali nakup takšne površine, da ta površina že predstavlja novo kmetijo. Tu se ponovno pojavi problem, da za pravni promet ZKZ ne definira kmetije in da pojem kmetije pojasnjuje le Zakon o kmetijstvu (2008) z dopolnitvijo v letu 2014 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu, 2014).

Omejitve pri prometu zaščitenih kmetij so prestroge, saj morajo lastniki zaščitenih kmetij, če želijo neko zemljišče prodati, skozi časovno zelo dolgotrajen postopek za izvzem iz zaščitenih kmetij, ki poteka z upravno odločbo, in nato izbrisom zaznambe zaščitenih kmetij iz zemljiške knjige. Kmetije, ki delujejo in se širijo, bi morale, ne glede na to, da bi bile zaščiteni, imeti možnost proste prodaje svojih kmetijskih zemljišč. Lahko trdimo, da je promet z gozdnimi zemljišči v sklopu zaščitenih kmetij bolj sporščen, saj so bonitete gozdnih zemljišč bistveno nižje od kmetijskih zemljišč in ima velik del gozdov boniteto nižjo od 40, hkrati pa tudi nižjo vrednost, kar pomeni, da so lahko predmet volil in prodaj.

Ponovno je potrebno izpostaviti, da je bila v letu 2013 z novelo ZDKG-2013 postavljena bistveno strožja in količinsko merljiva omejitev pri določanju volil in hkrati s tem tudi pri prometu s posameznimi parcelami, ki predstavljajo kmetijska zemljišča v sklopu zaščitenih kmetij. Tako stroga omejitev poraja naslednje probleme in vprašanja, predvsem pri podaritvah potomcem, ki nimajo kmetij:

- lastnik zaščitenih kmetij ne more svojemu potomcu podariti kmetijskega zemljišča, ki ima boniteto 40 ali več, pa bi mu to želel in bi predvideno podarjeno zemljišče ne vplivalo na sam obstoj in delovanje zaščitenih kmetij,
- obstajajo kmetije, ki sploh nimajo v lasti zemljišč z boniteto pod 40, posledično lastniki svojim potomcem ne morejo niti podariti niti z oporoko zapustiti prav nobenega kmetijskega zemljišča.

Pri prodajah posameznih kmetijskih zemljišč iz sklopa zaščitene kmetije pa kupci, ki nimajo kmetije ali ne formirajo nove kmetije, praviloma ne morejo kupiti takih zemljišč.

Lastniki zaščitene kmetij pogosto povprašujejo po možnosti za znižanje bonitete kmetijskih zemljišč, ki imajo boniteto 40 ali več, na boniteto pod 40, da bi lahko vršili promet s takšnimi zemljišči.

Edina vrsta prometa v sklopu zaščitene kmetij, ki se je sprostila v letu 2003 z novelo ZKZ-2003, so pogodbe o dosmrtnem preživljanju, saj se taka pogodba lahko sklene tudi za zaščiteno kmetijo ali njen del, pri tem pa odobritev upravne enote ni potrebna in upravna enota izda le potrdilo. Za vse ostale pogodbe, torej tudi darilne pogodbe med lastnikom zaščitene kmetije in njegovim potomcem ali partnerjem ter pri darilnih pogodbah za primer smrti in izročilnih pogodbah, pa upravna enota odobri pravni posel z odločbo le, če delitev zemljišč zaščitene kmetije oziroma pravni posel ustreza taksativno naštetim izjemam, ko je delitev zaščitene kmetije možna.

Tako določbe ZDKG v delu, kjer taksativno določa, kaj je lahko predmet volil, kot tudi določbe ZKZ, v členu, ki v splošnem ne dovoljuje delitev zaščitene kmetij, razen taksativno naštetih izjem, so primer tako imenovanih paternalističnih intervencij v zakonodaji. Mann (2005) namreč ugotavlja, da države s paternalističnimi ali tako imenovanimi zaščitniškimi zakoni uvajajo prepovedi prostih prodaj kmetijskih zemljišč v sklopu kmetij prav zato, da ščitijo kmete pred samouničenjem oziroma propadom njihovih gospodarstev. Drobitev in delitev kmetij v smislu prometa namreč lahko privede na kmetiji do zmanjšanja površin tako, da niso več zmožne preživetja in propadejo ali pa se prezadolžijo. Kot temeljno vprašanje se pri tem izpostavlja učinkovitost takih ukrepov. Koristi, ki jih prinaša zaščita pred nespametnimi ravnanji kmetov, bi morale biti večje od stroškov, ki nastanejo preostalim kmetom zaradi omejitev pri delitvah in morebitnem upravičenem drobljenju kmetij (Mann, 2005). Na primeru slovenske zakonodaje opazimo, da gre za preprečevanje prometa s kmetijskimi zemljišči zaščitene kmetij preko ekonomsko upravičenih razlogov. Na zaščiteno kmetijo bi bilo potrebno pogledati v smislu preživetja kmetije in ne samo površin, ki jih mora ta kmetija obsegati in kvalitete teh zemljišč. ZKZ namreč omogoča drobitev zaščitene kmetije, če zemljišča prehajajo s pravnim prometom k drugi zaščiteni kmetiji ali drugi kmetiji, ali če nastaja druga kmetija. Ne glede na to, da lahko tudi v tem primeru nastane za to konkretno kmetijo situacija, ki jo bo uničila. Težko je pojasniti, kakšna škoda nastane na zaščiteni kmetiji, če lastnik kmetijsko zemljišče odtuji (na primer podari) svojemu potomcu, ki nima kmetije, pa bi rad obdeloval to zemljišče in ga imel v lasti, pa je to zemljišče njiva, ki ima boniteto 60. Zakonske določbe tudi ne pojasnijo, zakaj lastnik od svoje zaščitene kmetije ne more na primer prodati oddaljenega vinograda nekemu, ki je pripravljen plačati višjo ceno, lahko pa ga proda drugi kmetiji, ki za to zemljišče ponudi bistveno nižjo ceno.

Preglednica 11: Zgodovinski pregled opredelitev zaščitene kmetije
Table 11: Historical overview of protected farm's definition

Objava v Uradnem listu	Enota	Obseg zemljišč	Pogoj doseganja dohodka	Način zaščite	Izjema za volila v naravi in za pravni promet
SRS, št. 23/1973 ZDKG - stari	Kmetijska in gozdarska gospodarska enota, brez stavb, zemljišč namenjenih za gradnjo	Ni omejitve	Primerno preživljanje s kmetijsko in drugo z njo povezano dejavnostjo	Odlok občinske skupščine na predlog kmetijske zemljiške skupnosti in krajevne skupnosti	Kmetijsko neobdelovalno zemljišče, ki se mu lahko spremeni namembnost, če znatno ne prizadene gospodarske zmožnosti kmetije.
SRS, št. 1/1986 novela ZDKG	Kmetijska in gozdnogospodarska enota z vsemi zemljišči in stavbami	Ni omejitve	Zagotavlja ali bi zagotavljala doseganje primerne ekonomske varnosti, minimalni katastrski dohodek 50.000 din (v letu 1995 - 117.000 SIT)	Po uradni dolžnosti odločba občinskega upravnega organa pristojnega za kmetijstvo. Lahko tudi druge kmetije na predlog lastnika, kmetijske zemljiške skupnosti ali krajevne skupnosti. Določena zaznamba v zemljiški knjigi.	Kmetijsko neobdelovalno zemljišče, ki se mu lahko spremeni namembnost, v če znatno ne prizadene gospodarske zmožnosti kmetije.
RS, št. 70/1995 ZDKG - novi	Kmetijska oziroma kmetijsko-gozdarska gospodarska enota z vsemi zemljišči v lasti posameznika ali fizičnih oseb povezanih z zakonsko zvezo ali ravno sorodstveno črto.	Od 5 do 100 ha primerljivih površin. Primerljivost odvisna od katastrske kulture zemljišča (vrste rabe).	Ni omejitve.	Po uradni dolžnosti odločba upravne enote in obvezna zaznamba v zemljiški knjigi.	Izjemoma neobdelovalno kmetijsko zemljišče, posamezno volilo ne sme presegati 2 %, vsa volila skupaj pa ne 10 % skupnih kmetijskih površin. Stavbna zemljišča ali druge stvari ali pravice do 2 %, vsa volila pa do 10 % vrednosti kmetije.
RS, št. 30/2013 ZDKG-A	Brez sprememb.	Od 5 do 100 ha primerljivih površin. Sprememba v izračunu primerljivih površin na podlagi bonitet kmetijskih in gozdnih zemljišč.	Ni omejitve.	Brez sprememb.	Izjemoma so predmet volil lahko gozdna zemljišča oziroma kmetijska zemljišča z boniteto nižjo od 40. Višina volil nespremenjena od leta 1995.

2.7 OMEJITVE PRI DRUGIH TRANSAKCIJAH S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

V zvezi z drugimi načini pridobitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih ima ZKZ malo določb, kar je lahko določena prednost, saj lahko uslužbenci upravnih enot pri odobritvi pravnega posla uporabijo prosti preudarek in presojujejo odobritev z vidika namena in cilja omejitvenih določb za uresničevanje ciljev kmetijske zemljiške politike. Na drugi strani pa je lahko neregularnost priložnost za izogibanje določbam predkupnih pravic ali celo izogibanju odobritve in omogoči prenos lastninske pravice na kmetijskem zemljišču brez vsake odobritve.

V kolikor pride do prenosa lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih v okviru kmetijskih prostorsko ureditvenih operacij, kot so komasacije, melioracije in arondacije, to je na podlagi odločbe upravnega organa, odobritev pravnega posla ni potrebna in upravna enota izda samo potrdilo.

Za izvršilne, likvidacijske in stečajne postopke, ki potekajo na sodiščih in v okviru katerih prihaja do prenosa lastninske pravice s pravnomočnimi sodnimi odločbami oziroma sklepi med drugim tudi na kmetijskih zemljiščih, določa ZKZ obveznost odobritve. ZKZ-2011 za izvršilne postopke trenutno določa, da mora izvršilno sodišče po končani javni dražbi kmetijskih zemljišč, gozdov ali kmetij napotiti ponudnika, ki je ponudil najvišji ceno in je na dražbi uspel z nakupom, da v določenem roku poda na pristojni upravni enoti vlogo za odobritev pravnega posla. Vlogi mora priložiti sklep sodišča o ponudniku, ki je ponudil najvišjo ceno. V kolikor upravna enota ugotovi, da obstaja kateri od taksativno naštetih razlogov za zavrnitev odobritve po 19. členu ZKZ, takšno odobritev zavrne. V nasprotnem primeru pa izda odločbo o odobritvi pravnega posla. Navedeni postopek in način se uporabljata tudi v stečajnih in likvidacijskih postopkih.

Iz sodne prakse je razvidno, da so bili postopki izvršb na kmetijskih zemljiščih s strani sodišč večkrat presojeni. Posebno lahko izpostavimo, da je predmet izvršbe lahko tudi zaščitena kmetija ali njen del, v kolikor je zadoščeno izjemam, ki jih določa ZKZ, da je delitev zaščitene kmetije možna. Po Sodbi III U 144/2014 je bila prodaja dela zaščitene kmetije v izvršilnem postopku skladna z določbami ZKZ, saj je uspela dražiteljica zaokrožila in povečala drugo obstoječo kmetijo (Odločba Upravnega sodišča ..., 2014b).

Glede odobritev listin, ki so podlaga za vpis lastninske pravice na kmetijskem zemljišču, ki nastane na podlagi priposestovanja, ZKZ nima določb. Iz sodne prakse izhaja, da je odobritev takšnih listin potrebna, upravne enote pa odobritve največkrat zavrnejo. Kot sledi iz Sodbe I U 1884/2011 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2013a), pa mora upravna enota presojati listino, to je pogodbo o priznanju lastninske pravice na podlagi priposestovanja, tudi po vsebini, sicer bi se s sklepanjem takšne pogodbe lahko obšlo določbe ZKZ o predkupnih upravičencih. Podobno izhaja tudi iz Sodbe I U 120/2012 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2013b), saj sodišče ugotavlja, da s posadno listino

pogodbenika urejata razmerja za prenos lastninske pravice, listina pa ima elemente pravnoposlovnega ravnanja, nima pa izkazanih pogojev za pridobitev priposestevovanja, ki bi jih lahko upravni organ ocenil kot take, ki ne predstavljajo prometa po določbah ZKZ.

V zadnjem desetletju se pojavljajo tudi primeri vložitve kmetijskih zemljišč kot stvarnih vložkov v gospodarsko družbo, tudi kot preoblikovanj celotnih kmetij v gospodarske družbe (na primer v delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo). Tudi o tem ZKZ ne vsebuje določb, niti omejitev, usmeritve pa najdemo samo v sodni praksi. Tako je Upravno sodišče v Sodbi U 93/2004 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2007) odločilo, da gre tudi v primeru vložitve kmetijskega zemljišča kot stvarnega vložka v gospodarsko družbo za promet s kmetijskimi zemljišči po ZKZ, saj prihaja do sprememb lastninske pravice na kmetijskih zemljišč in je v skladu z določbami ZKZ upravna enota dolžna odločiti o odobritvi pravnega posla z odločbo. V zvezi z vložitvijo zaščitene kmetije kot stvarnega vložka v gospodarsko družbo pa je Upravno sodišče v Sodbi U 1271/2008 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2010) odločilo, da bi bila odobritev takšnega pravnega posla v izrecnem nasprotju s samim namenom zaščite kmetij. S prenosom v gospodarsko družbo bi zaščitena kmetija izgubila svoj status, lastnik pa bi lahko z zemljišči prosto razpolagal, posledično bi lahko prišlo do drobitve in delitve take kmetije.

Postopek priposestevovanja kmetijskega zemljišča in postopek vlaganja kmetijskega zemljišča kot stvarnega vložka v gospodarsko družbo spadata med tiste transakcije, o katerih ZKZ ne navaja ničesar. V sklopu obeh je mogoče v določenem delu izigrati določbe ZKZ, posebej pa se je mogoče izogniti uveljavljanju predkupne pravice. Vendar je potrebno takšno pogodbo ali drugo listino vsekakor predložiti v odobritev upravni enoti, ki ima za pozitivno odobritev zelo omejene možnosti. Osnutek spremembe in dopolnitve ZKZ-E vsebuje določbo o možnosti odobritve pogodbe, s katero lastnik vlaga kot stvarni vložek kmetijsko zemljišče, gozd ali celo kmetijo v gospodarsko družbo, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost, razen če gre za promet z zaščiteno kmetijo, kjer delitev ni možna (Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih ..., 2015). V teh primerih bo upravna enota lahko izdala potrdilo, da odobritev ni potrebna. Za zaščitene kmetije bo možno preoblikovanje samo v tistih izjemnih primerih, kjer zakon dovoljuje delitev teh kmetij, kar je dokaj nerazumljiva določba. Razumeti jo je mogoče tudi tako, da preoblikovanje zaščitene kmetije v gospodarske družbe ne bo možno, razen za tiste dele oziroma v tistih primerih, ko je promet s tako kmetijo izjemoma mogoč. V tem delu bodo spet nastajali spori, če predvidena določba ne bo jasneje oblikovana in sprejeta.

2.8 KMETIJSKO-POLITIČNE SPODBUDE ZA PROMET S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

Spodbude, ki so vplivale na aktivnost prometa v smislu doseganja ciljev kmetijske zemljiške politike v zadnjem obdobju, smo našli v Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 (2014; v nadaljnjem besedilu PRP 2007-2013). Med

ukrepi PRP 2007-2013 na osi 1 sta dva ukrepa, ki sta povezana tudi s prometom s kmetijskimi zemljišči, in sicer:

- pomoč mladim prevzemnikom kmetij v okviru ukrepa 112 in
- zgodnje upokojevanje kmetov v okviru ukrepa 113.

Ukrepa sta med sabo zelo povezana in imata podobne cilje, in sicer: spodbuditi prenos kmetije na mlajšo generacijo, izboljšati starostno strukturo nosilcev kmetij, povečati razvojno sposobnost prenesenih oziroma prevzetih kmetij ter tako povečati produktivnost v kmetijstvu. Deloma pa je najti spodbude pri prometu s kmetijskimi zemljišči za nakupe kmetijskih zemljišč v okviru ukrepa 121-Posodabljanje kmetijskih gospodarstev.

Glede spodbud po letu 2014 do leta 2020 pa smo preverili ukrepe tudi v Programu razvoja podeželja za obdobje 2014-2020 (2015; v nadaljnjem besedilu PRP 2014-2020).

2.8.1 Prevzemi kmetij s strani mladih prevzemnikov kmetij

Podpora mladim kmetom za prevzem kmetije je bila v PRP 2007-2013 predvidena zaradi neugodne starostne strukture kmetijskih gospodarjev v Sloveniji, prav mladi kmetovalci pa so boljše usposobljeni za delo in bolj podjetni. Ta ukrep je predviden in se izvaja tudi v novem PRP 2014-2020.

Po PRP 2007-2013 so bili mladi kmetje (fizične osebe), starejši od 18 let do dopolnjenih 40 let, upravičeni do enkratne nepovratne finančne pomoči za prvi lastniški prevzem celotne kmetije. Višina pomoči je bila odvisna od doseženih točk pri ocenitvi prispelih vlog. Pri točkovanju so se upoštevali tržni in ekonomski vidiki ter tehnološki, družbeno socialni, naravovarstveni in regionalni vidiki kmetijske proizvodnje. Kmetija je morala biti vpisana v register kmetijskih gospodarstev, katere nosilec je bil mladi prevzemnik, ki je moral zadostiti pogojem glede ustrezne kmetijske izobrazbe in z vsaj 3 leti delovnih izkušenj na kmetiji oziroma je moral poklicno usposobljenost naknadno pridobiti (Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi..., 2011^{*}).

S stališča prometa s kmetijskimi zemljišči je pomembno, da je moral prevzemnik kmetije postati lastnik kmetije, ki obsega najmanj 3 ha primerljivih kmetijskih površin, pri čemer se med te niso šteli gozdovi po dejanski rabi. Če je kmetija obsegala manjšo površino, pa je morala imeti intenzivno rejo domačih živali oziroma v lasti določeno število domačih živali ali čebeljih družin.

^{*}Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013 ima številne spremembe in dopolnitve in sicer Spremembe in dopolnitve Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013. Ur.l. RS, št. 28/11, 103/11, 87/12, 63/13, 38/14, 46/15, 62/15.

Za primerljive površine so se upoštevali podobni preračuni kot po Zakonu o dedovanju kmetijskih gospodarstev, uveljavljenem leta 1995, in sicer je bilo potrebno za 1 ha primerljive kmetijske površine:

- 1 ha njiv in vrtov ali
- 2 ha vseh vrst travnikov in ekstenzivnih sadovnjakov ali
- 0,25 ha trajnih nasadov (hmeljišč, vinogradov, oljčnikov, intenzivnih sadovnjakov, rastlinjakov ali trajnih rastlin na njivskih površinah) ali
- 8 ha kmetijskih zemljišč poraslih z gozdnim drevjem.

Pri tem se je upoštevala dejanska vrsta rabe, kot jo ureja Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. Prevzem kmetije je moral biti opravljen največ 16 mesecev pred oddajo vloge na javni razpis (Uredba o ukrepih 1.,3. in 4. osi..., 2011).

Ob vložitvi vloge za ta ukrep je moral mladi kmet lastniško prevzeti celotno kmetijo z vsemi pripadajočimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi, vključno z gospodarskimi poslopji in stroji. Skupaj z mladim kmetom je lahko kmetijo prevzel tudi njegov zakonec oziroma izvenzakonski partner. Če je šlo za prevzem zaščitene kmetije, je bilo dovolj, da se je prenesla celotna zaščitena kmetija. Za prenos se je upošteval vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo na podlagi pravnomočnega sklepa o vpisu, datum učinkovanja vpisa pa je bil datum vloženega predloga za vpis v zemljiško knjigo, kar je v skladno s predpisi o zemljiški knjigi. Kot način prevzema kmetije se je upošteval pravnomočni sklep o dedovanju ter izročilna, darilna, kupoprodajna pogodba ter pogodba o preužitku (Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi..., 2011).

Glede pogodb, ki so lahko bile podlaga za prevzem kmetije, so v primeru prenosa s strani staršev na potomce oziroma zakonite dediče najpogostejše izročilna in darilna pogodba, pa tudi pogodba o preužitku. Za te primere ni potrebna odobritev in upravna enota po 19. členu ZKZ-2011 o tem izda potrdilo. Če pri prevzemu kmetije ne gre za sorodnike, pa je glede na določbe obligacijskega zakonika možna samo pogodba o preužitku ali kupoprodajna pogodba. Darilna pogodba ni možna od leta 2011 naprej zaradi spremembe določb o darilni pogodbi po ZKZ-2011. Lahko pa po 17. a členu ZKZ-2011 katerikoli lastnik sklence darilno pogodbo z mladim prevzemnikom kmetije po tem, ko je le-ta že prevzel kmetijo, in sicer v roku največ 5 let po prevzemu. Ta ukrep je lahko ena izmed spodbud za mlade prevzemnike kmetij, da na lahek in enostaven način povečajo površine prevzete kmetije.

Pri kmetijah v solastništvu so morali prenos opraviti vsi solastniki kmetije. Uredba dovoljuje, da prenosnik oziroma prenosnik skupaj s partnerjem zadrži v lasti manjši obseg kmetije, in sicer stanovanjsko enoto ter zemljišča v obsegu 0,5 ha primerljivih kmetijskih zemljišč in objekte za dopolnilno dejavnost, če niso pogoj za gospodarsko vitalnost kmetije. V primeru zaščitene kmetije stanovanjski objekt praviloma ni predstavljal težave, 0,5 ha kmetijskih zemljišč pa je lahko že pomenilo drobitev kmetije in težave pri odobritvi takšnega pravnega posla.

Mladi prevzemnik je imel po tem, ko je prejel odločbo o pravici do sredstev, več obveznosti, med katerimi so za promet s kmetijskimi zemljišči pomembne predvsem te, da mora prevzemnik še najmanj 5 let po prejemu odločbe o odobritvi sredstev ostati lastnik kmetije in kmetijskega gospodarstva, opravljati kmetijsko dejavnost po poslovnem načrtu in ohraniti ali povečati obseg kmetijskih zemljišč v uporabi. Pri zmanjšanju obsega kmetijskih površin za več kot 10 % bi moral v proračun RS vrniti sorazmerni del sredstev, v primeru zmanjšanja obsega nad 30 % pa mora vrniti vsa sredstva (Uredba o ukrepih 1.,3 in 4. osi..., 2011). Ta obveza hkrati pomeni pospeševanje aktivnega iskanja kmetijskih zemljišč z zakupom ali nakupom ali drugimi oblikami lastniškega pridobivanja teh zemljišč in hkrati spodbudo za povečevanje kmetijskih gospodarstev.

V sodni praksi je zaslediti nekaj sodb v zvezi s prenosom kmetij na mlade prevzemnike po PRP 2007-2013. Nekaj težav je predstavljala zaostritev določb ZKZ v letu 2011 v zvezi z darilnimi pogodbami, ko upravne enote niso odobrile darilnih pogodb med različnimi osebami, ki so bile sklenjene pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-C-2011), to je pred 18.6. 2011 in so bile vloge za odobritev prejete še pred spremembo, upravne enote pa so odločale po spremembi. Skupno vsem tem sodbam pri odobritvi pravnega posla v primerih darilnih pogodb je, da je za odobritev pravnega posla veljavna določba ZKZ v času odločanja upravnega organa in ne v času prejema vloge za odobritev, kot sledi iz Sodbe X Ips 223/2013 (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2015). V prehodnih določbah novela ZKZ-C-2011 namreč ne določa, da ZKZ ne bi veljal za pravne posle, ki so bili sklenjeni pred tem dnem.

2.8.1.1 Učinki in kazalniki prevzema kmetij s strani mladih prevzemnikov

Vrednotenje ključnih dosežkov izvajanja ukrepa 112-Mladi prevzemniki kmetij je pokazalo, da je bila v celotnem programskem obdobju PRP 2007-2013 od razpoložljivih 49,113 milijona evrov, v šestih javnih razpisih, odobrena podpora skoraj 47 milijonov evrov, povprečno 20.744 evrov na odobreno vlogo (Izdelava sprotne ..., 2015).

S stališča prometa s kmetijskimi zemljišči je pomembno, da je po PRP 2007-2013 2.265 mladih prevzemnikov prevzelo v last 55.344 ha zemljišč, to je 24,43 ha na prevzemnika, kar pomeni, da so bile kmetije nadpovprečno velike za Slovenijo (preglednica 12). Ob tem je prevzemnik prevzel v povprečju 13,75 ha kmetijskih zemljišč in 10,68 ha gozdov glede na dejansko rabo zemljišč, z listinami oziroma pogodbami, kot smo jih navedli v prejšnjem poglavju. Več kot polovica sredstev je bila podeljena v Podravski, Pomurski in Savinjski statistični regiji (Izdelava sprotne ..., 2015). Če to primerjamo s povprečno površino na zbirno vlogo oddano v letu 2014, ki je znašala 7,71 ha kmetijskih zemljišč po dejanski rabi, sledi, da so bile prevzete kmetije bistveno večje od slovenskih kmetij, ki vlagajo zbirne vloge za kmetijske subvencije. Število oddanih vlog v letu 2014 je po podatkih agencije za

kmetijske trge in razvoj podeželja znašalo 59.298 za skupaj 457.014 ha kmetijskih zemljišč po dejanski rabi (Letno poročilo o delu Agencije ..., 2015).

Preglednica 12: Rezultati in učinki ukrepa mladi prevzemniki kmetij (Izdelava sprotnega ..., 2015)

Table 12: Results and effects of the measure Young heirs to the farms (Izdelava sprotnega ..., 2015)

Kazalnik	Načrtovano	Doseženo do konca 2013	
Število mladih prevzemnikov	1.700	2.265	
Celotni obseg sredstev v milijon EUR	49,100	46,985	
Sredstva EUR/odobreno vlogo	28.890	20.744	
Povprečna starost gospodarja ob prevzemu	-	33 let	
	kmetijska zemljišča	gozdovi	skupaj
Prevzeta zemljišča v ha	31.149	24.195	55.344
Prevzeta zemljišča v ha/odobreno vlogo	13,75	10,68	24,34

2.8.1.2 Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete v Programu razvoja podeželja 2014-2020

Ukrep za mlade prevzemnike kmetij v PRP 2007-2013 je bil ocenjen kot nadpovprečno učinkovit, saj je bil glede na predvideno število mladih prevzemnikov dosežen 133,2% nad načrtovanim. Zato se ta ukrep izvaja tudi v novem Programu razvoja podeželja 2014-2020 (2015) v sklopu ukrepa 6-Razvoj kmetij in podjetij in podukrepa 6.1-Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete, ki ima enake cilje kot v predhodnem PRP. Gre za podoben ukrep kot v predhodnem PRP, ki mladim kmetom za vzpostavitev kmetije in kmetijske dejavnosti omogoča pridobitev nepovratne finančne podpore. Razlika je predvsem v tem, da se nepovratna sredstva delijo v dveh višinah, in sicer: za prevzemnika, ki se ne zaposli na kmetiji znaša podpora 18.600 EUR, za prevzemnika, ki je pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovan iz kmetijske dejavnosti pa 45.000 EUR. Poudarek torej ni samo na lastniškem prenosu kmetije, pač pa tudi na zaposlitvi na kmetiji in gospodarskem razvoju kmetije, ki so predvsem ekonomski cilji (Program razvoja podeželja ..., 2015).

Po Uredbi o izvajanju podukrepa Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete po PRP 2014-2020 (2015) je razvidno, da morajo mladi prevzemniki kmetij zadostiti nekoliko spremenjenim določbam, med katerimi so s stališča prometa s kmetijskimi zemljišči pomembne naslednje:

- mladi kmet mora prevzeti kmetijo z medgeneracijskim prenosom ali nakupom kmetije, kar dokazuje z notarsko overjeno listino, kjer je med pogodbami in listinami dodana pogodba o dosmrtnem preživljanju s priloženo smrtovnico,
- mladi kmet mora postati izključni lastnik kmetije in mora biti vpisan v zemljiško knjigo največ 18 mesecev pred oddajo vloge na javni razpis (predhodno v 16 mesecih), kmetija pa mora zadostiti opredelitvi mikro in malih podjetij,

- za prenos ni pomembno koliko lastniških zemljišč ima kmetija, mora pa kmetija imeti v upravljanju najmanj 6 ha in ne več kot 80 ha primerljivih kmetijskih zemljišč po dejanski rabi.

Prvi javni razpis za ta podukrep je bil objavljen v avgustu 2015 in v času pisanja te naloge še ni bilo podatkov o rezultatih in uspešnosti.

2.8.2 Zgodnje upokojevanje kmetov

Ukrep zgodnjega upokojevanja kmetov se je povezoval s predhodnim ukrepom o mladih prevzemnikih kmetij in se deloma tudi z njim pokrival. Ker se starejši kmetje težko odločijo predati kmetijo mlajšim prevzemnikom, je bila v PRP 2007-2013 določena podpora zgodnjemu upokojevanju starejših kmetov v obliki letne rente, ki se izplačuje največ 10 let, do dopolnjene starosti 70 let. Kmet je moral biti star vsaj 57 let ali več, kmetovati na preneseni kmetiji vsaj 10 let in biti zavarovan iz naslova kmetijstva vsaj zadnjih 7 let. Nato pa kmetijo v celoti lastniško prenesti na prevzemnika, ki je moral biti starejši od 18 let in imeti vsaj 5 let izkušenj s kmetovanjem ali vsaj 3 leta, če je že imel vsaj poklicno kmetijsko šolo ali s kmetijstvom povezano šolo. Če je bilo solastnikov kmetije več, so morali vsi prenesti lastništvo na prevzemnika, rento pa so si solastniki lahko tudi delili ali pa jo je v celoti prejel tisti, ki je zadostil predpisom. Prenosnik si je lahko zadržal v lasti stanovanjski objekt ali stanovanje oziroma skupaj največ 0,5 ha primerljivih kmetijskih zemljišč, izločeni so bili lahko objekti za opravljanje dopolnilne in dodatne dejavnosti (Program razvoja podeželja ..., 2014).

Kmetija, ki je bila predmet prenosa, je morala imeti v upravljanju vsaj 5 ha primerljivih kmetijskih površin oziroma določeno število živali intenzivne reje ali vsaj 40 čebeljih družin. Način lastniškega prenosa je bila lahko pogodba ali sklep o dedovanju. Letna renta prenosniku znaša fiksno 5.000 EUR na kmetijo, temu pa je dodan variabilni del, ki je odvisen od obsega prenesenih kmetijskih zemljišč. Za vsak ha prenesenih primerljivih kmetijskih zemljišč se izplača 300 EUR variabilne letne rente, vendar do največ 20 ha takih zemljišč, čeprav se morajo zemljišča kmetije prenesti v celoti. Gozd se pri izračunu rente ne upošteva. Celoten znesek rente v 10 letnem obdobju ne sme presegati 110.000 EUR (Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi..., 2011).

Ob prejemu rente sta imela tako prevzemnik kot prenosnik določene obveznosti. Prevzemnik se je podobno kot pri ukrepu 112-Mladi prevzemniki kmetij med drugim obvezal, da bo še najmanj 5 let po prejemu odločbe o odobritvi rente ostal lastnik kmetije in kmetijskega gospodarstva in ohranil ali povečal obseg kmetijskih zemljišč v uporabi. Prenosnik pa mora biti v času prejemanja rente vključen v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, vse dokler ne izpolni pogojev za prejem pokojnine. Posebne sankcije zaradi nepravilnosti v zvezi z vračanjem že izplačanih rent so bile iz uredbe črtane v letu 2013 (Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi ..., 2013).

2.8.2.1 Učinki ukrepa zgodnje upokojevanje kmetov

Ukrep zgodnjega upokojevanja kmetov v novem Programu razvoja podeželja 2014-2020 ni predviden in se ne bo izvajal. Po podatkih poročila Izdelava sprotne vrednotenja programa razvoja podeželja 2007-2013 v letu 2014 (2015) je bila v obdobju 2007-2013 na podlagi štirih javnih razpisov, podeljena podpora za zgodnje upokojevanje 201 kmetu. Ti kmetje so prenesli 2.511 ha primerljivih kmetijskih zemljišč, kar pomeni 12,5 ha primerljivih zemljišč na vlogo.

Preglednica 13: Rezultati in učinki ukrepa Zgodnje upokojevanje kmetov v obdobju 2007-2013 (Izdelava sprotne ..., 2015)

Table 13: Results and effects of the measure Early retirement of farmers in the period from 2007 to 2013 (Izdelava sprotne ..., 2015)

Kazalnik	Načrtovano	Doseženo do konca 2013
Število predčasnih upokojitev kmetov	210	201
Celotni obseg odobrenih sredstev v milijon EUR	20,805	24,806
Izračuna renta v EUR/upravičenca	-	88,174
Povprečna starost kmetov ob prenosu	-	59 let
Prevzeta PKP* zemljišča v ha		2.511
Prevzeta PKP* zemljišča v ha/odobreno vlogo		12,5

* PKP- primerljiva kmetijska zemljišča po dejanski rabi

Glede prenesenih zemljišč je treba izpostaviti, da so bile pri prenosih v prvih 3 razpisih upoštevane samo lastniške površine, v četrtem razpisu pa vse površine v upravljanju kmetije, zato je bilo v zadnjem razpisu podeljenih največ rent z največjo preneseno zemljiško površino. Od vseh izplačanih rent, jih je kar 47,2 % v Pomurski in Podravski statistični regiji ter 15,8 % v Savinjski regiji. V Notranjsko-kraški in Obalno-kraški regiji pa ni bilo prav nobenega upravičenca. Ukrepa Mladi prevzemniki kmetij in Zgodnje upokojevanje kmetov sta se zelo prekrivala, saj je kar 92 % kmetij, kjer se je izvajal ukrep zgodnjega upokojevanja, hkrati izvedlo tudi ukrep Mladi prevzemnik (Izdelava sprotne ..., 2015). Kolikšna je bila dejanska lastniška površina po kmetijah zgodaj upokojenih kmetov, ki so opravili prenos na prevzemnika, se ni spremljalo in o tem ni objavljenih podatkov.

Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja izvaja mesečno izplačilo rent in kontrole nad izvajanjem tega ukrepa, ker je ukrep v novem programskem obdobju ukinjen. V letu 2013 je bilo tako izvedeno izplačilo rent 552 kmetom, v letu 2014 pa 554 kmetom. Pri tem gre za vse prenosnike iz različnih obdobj, ker gre za 10 letne rente, so med njimi še prejemniki rent iz PRP 2004-2006 (Letno poročilo Agencije ..., 2015).

2.8.3 Spodbude pri nakupu kmetijskih zemljišč

V PRP 2007-2013 so se sredstva za nakup kmetijskih zemljišč dodeljevala samo v okviru podukrepa 121-Posodabljanje kmetijskih gospodarstev. V okviru tega ukrepa so se dodeljevale finančne podpore za naložbe v lastno primarno pridelavo kmetijskih proizvodov. Med te naložbe spadajo naložbe v hleve, skladišča, različne druge kmetijske objekte, rastlinjake, protitočne mreže, osnovanje trajnih nasadov, nakup kmetijske mehanizacije, izvedbo agromelioracijskih del, naložbe v infrastrukturo na kmetiji in podobne naložbe, med katerimi je tudi naložba v nakup kmetijskih zemljišč, ki ne presega 10 % vrednosti celotne naložbe. Pri tem ukrepu so bile vse naložbe le sofinancirane, in sicer do največ 60 % priznane vrednosti naložbe. V tem primeru je torej morala naložba obsegati poleg nakupa kmetijskih zemljišč še kakšno drugo naložbo (Program razvoja podeželja ..., 2014).

V poročilu o vrednotenju PRP 2007-2013 navajajo, da je v okviru tega ukrepa do konca leta 2013 prejelo naložbeno pomoč 2.138 kmetijskih gospodarstev, v povprečju 43.744 evrov na vlogo. Kmetije so prejele v povprečju 34.961 evrov na vlogo, kmetijska podjetja pa 241.314 evrov na vlogo. Stopnja sofinanciranja je znašala 35 %. Glede na namen investicije je bilo 56 % vlog odobrenih za nakup kmetijske mehanizacije in opreme in 27 % za naložbe v zgradbe. V manjšem obsegu so se izvajale naložbe v nakup in izboljšanje kmetijskih zemljišč. Podatkov o površini in drugih kazalnikov nakupa kmetijskih zemljišč v okviru tega ukrepa ni prikazanih. Naložbe so izvajala kmetijska gospodarstva (kmetije in pravne osebe kot podjetja, zavodi), ki obdelujejo okoli 83.000 ha oziroma 18 % vseh kmetijskih zemljišč v uporabi. Povprečna velikost kmetijskega gospodarstva je bila 36 ha in kar 5,5 krat presegla slovensko povprečje (Izdelava sprotnega ..., 2015).

V PRP za obdobje 2014-2020 so še nadalje predvidene naložbe v osnovna sredstva v okviru podukrepa 4.1-Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva, med drugim tudi za nakup kmetijskih zemljišč v višini do 10 % skupnih upravičenih stroškov naložbe (Program razvoja podeželja ..., 2015).

2.8.4 Spodbude pri rednem upokojevanju kmetov

Trenutne splošne določbe o upokojevanju ne navajajo posebnih spodbud za pridobitev pokojnine, v primeru, da bi kmetje s pravnim poslom predali ali prodali kmetijo. Takšne določbe je imel Zakon o preživninskem varstvu kmetov iz leta 1979, ki sicer ni razveljavljen, se pa v praksi ne izvaja. Zakon namreč ureja pogoje in postopek pridobitve pravice kmetov do pridobitve preživnine (rente ali pokojnine), če oddajo svoja zemljišča družbeno-pravni osebi. Zakon je neuporaben tudi zato, ker navaja pravne osebe, ki danes ne obstajajo več.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (1999; v nadaljnjem besedilu ZPIZ-1) je v 156. členu določal, da kmet pridobi pravico do pokojnine po ZPIZ-1, ko odda kmetijo prevzemniku, jo proda ali odda v dolgoročni najem. Pogoj predaje kmetije pa se je štel za izpolnjenega tudi v primeru, ko kmet na podlagi javno objavljene ponudbe za prodajo ali zakup kmetijskih zemljišč ali gozdov ne bi uspel predati kmetije prevzemniku, proti plačilu cene oziroma zakupnine, ki ustreza ugotovljeni vrednosti po predpisih o prednostni pravici do nakupa oziroma zakupa kmetijskih zemljišč in gozdov, torej po ZKZ. Podrobnejše pogoje za predajo kmetije oziroma zemljišč bi moral določiti kmetijski minister. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni nikoli pripravilo predpisa, ki bi urejal način in pogoje za predajo kmetij, na podlagi katerega bi kmetje lahko bili upravičeni do pridobitve pokojnine. Navedena določba ZPIZ-1 se v praksi zato ni nikoli izvajala.

Trenutni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 2012 (2012; v nadaljnjem besedilu ZPIZ-2), ki je razveljavil skoraj celoten ZPIZ-1, je po 13 letih razveljavil tudi navedeno določbo v zvezi s pridobitvijo pokojnine za kmete. Med sedanjimi določbami ZPIZ-2 o takšni pridobitvi pravice do pokojnine za kmete ni več navedb oziroma je bila določba izpuščena, kar kaže na politično nezainteresiranost za ureditev te možnosti upokojevanja za kmete.

2.8.5 Davčne olajšave in oprostitve

Med spodbudami, ki vplivajo na aktivnost prometa s kmetijskimi zemljišči, so lahko tudi davčne olajšave in oprostitve, vendar so te minimalne. Davki so breme in bi jih lahko v grobem uvrstili med javnopravne omejitve. Vsi odplačni posli s kmetijskimi zemljišči zapadejo pod odmero davka na promet z nepremičninami po Zakonu o davku na promet nepremičnin (2006). Davek znaša 2 % od davčne osnove, ki jo predstavlja kupnina. Če je kupnina nižja od posplošene tržne vrednosti nepremičnine, ki jo trenutno vodi Geodetska uprava v Registru nepremičnin, znaša davčna osnova 80 % posplošene tržne vrednosti nepremičnine. V splošnem je potrebno davek napovedati v 15 dneh po nastanku davčne obveznosti, ki nastane ob sklenitvi pravnega posla. Pri kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih obstaja na tem mestu izjema, saj nastane davčna obveznost šele, ko je izdano potrdilo upravne enote oziroma postane odločba o odobritvi pravnomočna (Zakon o davku na promet ..., 2006).

Darilna pogodba kot neodplačni pravni posel ne zapade pod odmero davka na promet nepremičnin, ampak se davek odmerja po Zakonu o davku na dediščine in darila (2006), po katerem so plačila davka na darila in dediščine oproščeni dediči prvega dednega reda ter z njimi izenačene osebe. Poleg teh pozna zakon še nekaj izjem. Davka na darila so oproščeni tudi kmetje po določbah ZKZ, ki dobijo v dar kmetijsko zemljišče ali gozd in prevzemniki zaščitene kmetij ter kmetje, ki dobijo v dar celoto kmetijo, ki pa mora zadostiti kriterijem zaščitene kmetije. Če obdarjenec zemljišče ali kmetijo pred potekom petih let odtuji,

preneha s kmetovanjem ali zemljišč ne bi obdeluje, se mu davek odmeri naknadno. Navedena določba o naknadni odmeri davka ne velja za odtujitve na podlagi sporazumov o izročitvi in razdelitvi premoženja, za odtujitve premoženja po zakonu, ki ureja preživninsko varstvo kmetov ter pri odtujitvah v postopkih agrarnih operacij.

Tudi zaradi davčnih oprostitev na darila so kmetje bili in so zainteresirani za kmetijska zemljišča in gozdove sklepati darilne pogodbe namesto kupoprodajnih pogodb, pri katerih so zavezani plačati 2 % davek na promet nepremičnin. Pri sklenitvi darilnih pogodb pa jim ni potrebno plačati prav nobenega davka. Vendar so sklepanja darilnih pogodb od leta 2011 po ZKZ-2011 omejena in praviloma lahko to spodbudo izkoristijo samo še mladi prevzemniki kmetij, ki sklenejo darilno pogodbo z nekom, ki ni njihov bližnji sorodnik in še to samo 5 let po prevzemu kmetije. Ostali ožji sorodniki v prvem dednem redu ter z njimi izenačene osebe, kot so zet, snaha, pastorek in obdarjenec, ki živi z darovalcem v registrirani istospolni skupnosti, so po Zakonu o davku na dediščine in darila (2006) plačila tega davka že tako oproščeni. Končni učinek te spodbude je za kmete omejen, odkar ZKZ od leta 2011 omejuje sklepanje darilnih pogodb.

2.9 SKLAD KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je dne 11.3.1993 Republika Slovenija ustanovila Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljnjem besedilu Sklad KZG RS) kot javni zavod, ki gospodari, to pomeni upravlja in razpolaga s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije. Sklad KZG RS gospodari s temi nepremičninami z upoštevanjem sprejete razvojne politike Republike Slovenije ter z upoštevanjem drugih predpisov in internih aktov, vse s temeljnim namenom skrbi za racionalno rabo ter okoljevarstveno vrednost kmetijskih zemljišč in gozdov (Zakon o Skladu ..., 1993). V praksi se sicer uporabljajo posplošene navedbe, da je Sklad lastnik nepremičnin, kar je pravno-strokovno netočno. Sklad je namreč samo eden izmed mnogih upravljalcev kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so v lasti države, pri čemer pa ima v upravljanju največji obseg teh površin in igra najpomembnejšo vlogo pri gospodarjenju in ožje tudi pri prometu z državnimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi.

2.9.1 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot upravljalec kmetijskih zemljišč in gozdov

Fond državnih zemljišč znotraj Sklada KZG RS se je pričel oblikovati s prenosi kmetijskim zemljišč, kmetij in gozdov iz družbene lastnine v državno lastnino, potem ko je privatizacijska zakonodaja izločila kmetijska zemljišča, gozdove in kmetije v družbeni lastnini iz ugotavljanja družbenega kapitala in njegovega preoblikovanja v kapital z znanimi lastniki, ob preoblikovanju družbenih in mešanih podjetij z družbeno lastnino v delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo. Že v letu 1991 je bila v prvem

Predlogu za izdajo Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (1991) določena ustanovitev tega sklada zaradi poenotenja upravljanja in razpolaganja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, ki so bili do takrat v družbeni lastnini in so z njimi upravljale in razpolagale kmetijske, gozdarske in druge organizacije in podjetja, zadrage, občine kot pravne naslednice kmetijskih zemljiških skupnosti in Republika Slovenija. Kmetijska zemljišča kot posebna ustavna kategorija so bila obravnavana kot nacionalna dobrina, ki ne more biti prepuščena ozkim interesom lokalnih skupnosti.

S prenosom vseh kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v last države je prišlo do podržavljenja bivše družbene lastnine v smislu ureditve lastninskih razmerij kot celovite lastninske preobrazbe, hkrati pa se je iz tega podržavljenega fonda izvedlo postopno vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov denacionalizacijskim upravičencem po predpisih o denacionalizaciji. Cilj oblikovanja državne lastnine na kmetijskih zemljiščih in gozdovih je bil v vzpostavitvi enotne in dolgoročne kmetijske politike države ter zakonitega procesa lastninjenja (Predlog Zakona o Skladu ..., 1992). Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (1993; v nadaljnjem besedilu ZSKZ-1993) je podelil Skladu KZG RS predvsem naslednje naloge:

- skrb za racionalno rabo zemljišč in ohranjanja okoljevarstvene vrednosti teh zemljišč,
- izvajanje prometa, oddajanje kmetijskih zemljišč v zakup, podeljevanje koncesij za gozdove, vse v skladu s predpisi in internimi akti,
- vodenje evidenc o zemljiščih in upravljanje s finančnimi sredstvi, ki jih pridobi z gospodarjenjem ter
- opravljanje drugih nalog, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdov v lasti Republike Slovenije.

V last Republike Slovenije in v upravljanje Sklada KZG RS so se tako prenesla kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi na podlagi različnih zakonov, in sicer 5. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (1992), 74. člena Zakona o zadrugah (1992) in 14. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (1993), ki med drugim določa, da se v upravljanje Sklada KZG RS prenesejo tudi kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi, ki so postala last Republike Slovenije po vseh drugih predpisih.

Poleg prenosov po omenjenih predpisih, prehajajo v last Republike Slovenije in v upravljanje Sklada KZG RS zemljišča na podlagi:

- prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, to je nakupa, menjav, podaritev in sporazumnih razdružitvev solastnin, nakupih v postopkih komasacij,
- dedovanj, v primeru, da so kmetijska zemljišča in gozdovi brez dedičev ali pa se ti dedovanju iz različnih razlogov odpovedo,
- na podlagi raznih sodnih odločb, nakupih v stečajnih postopkih.

Na drugi strani pa Sklad KZG RS vrši promet tudi v smislu prodaj in drugih odtujitev v skladu z zakoni, predpisi in sodnimi odločbami. Prav tako se vrši prenos upravljanja v okviru lastnine Republike Slovenije, in sicer se kmetijska zemljišča in gozdovi po sklepu

Vlade RS prenašajo iz upravljanja Sklada KZG RS v upravljanje številnih drugih pravnih oseb države (zavodov, ministrstev, agencij ...), ki jih je preko 200.

Kot kažejo statistični podatki je bilo na dan 31.12.1992 v družbeni lasti 632.177 ha zemljišč (nepremičnin), med njimi 144.725 ha kmetijskih zemljišč in 375.420 ha gozdov (SURS, 2015). To je bil največji obseg zemljišč, ki so lahko bila ob ustanovitvi predmet potencialnega prenosa v last RS in upravljanje Sklada KZG RS. Med temi zemljišči je bilo tudi 4.131 ha zemljišč, za katera je Socialistična republika Slovenija v obdobju od leta 1982 do leta 1990 iz republiškega proračuna sofinancirala nakup kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino, kot je razvidno iz preglednice 14.

Preglednica 14: Nakup kmetijskih zemljišč v družbeno lastnino v ha, financiran iz republiškega proračuna od leta 1982 do leta 1990 (Predlog Zakona o Skladu ..., 1992)

Table 14: Purchase of agricultural lands into social property in ha, financed from the republic's budget from 1982 to 1990 (Predlog Zakona o Skladu ..., 1992)

Obdobje	Površina v ha	Delež kupnine sofinanciran iz proračuna
od 1982 do vključno 1986	2.608,0	80 %
od 1987 do vključno 1989	1.139,0	90 %
leto 1990	384,5	90 %, za občine 100%
Skupaj 1982 do 1990	4.131,5	

Obseg zemljišč v lasti Republike Slovenije, s katerimi sedaj upravlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, je razviden iz preglednice 15 in prikazuje površine po dejanski rabi zemljišč. Na dan 31.12.2013 je tako Sklad po podatkih svojega registra osnovnih sredstev gospodaril z 58.755 ha kmetijskih zemljišč po dejanski rabi, kar predstavlja 8,7 % vseh kmetijskih zemljišč v RS. Med njimi je največ, kar 42,7 % njiv, 30,5 % travniških površin in 12,2 % trajnih nasadov vključno s hmeljišči. S stališča dejanske rabe Sklad KZG RS gospodari v večji meri z dobrimi in kvalitetnimi kmetijskimi zemljišči, med drugim upravlja s 13,7 % slovenskih njiv, 45,1% hmeljišč in trajnih rastlin ter 11,7 % trajnih nasadov in 19,5 % vseh slovenskih gozdov.

Sklad KZG RS upravlja pretežno z gozdovi, saj je v celotnem obsegu zemljišč po stanju na leto 2013 kar 76,9 % gozdov in le 19,2 % kmetijskih zemljišč. V letu 2013 je Sklad KZG RS torej upravljal s 305.325 ha zemljišč, kar predstavlja 58,7 % zemljišč, ki so bila predvidena za prenos v last RS v letu 1992 v obsegu 520.145 ha (če upoštevamo samo kmetijska zemljišča in gozdove od vseh 632.177 ha zemljišč v družbeni lastnini). Veliko od teh predvidenih zemljišč je do danes prešlo v last fizičnih in pravnih oseb v postopku vračanja po predpisih o denacionalizaciji ter s prenosi v last občin po določbah različnih zakonov, prav tako tudi s prenosi na druge upravljalce v lasti RS.

Preglednica 15: Obseg zemljišč po dejanski rabi v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS ter na območju Republike Slovenije na dan 31.12.2013 (*Mesečna statistika ..., 2015; **Poročilo o delu in zaključni ..., 2014)

Table 15: The extent of land according to actual use under Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia and under Republic of Slovenia dated 31/12/2013 (*Mesečna statistika ..., 2015; **Poročilo o delu in zaključni ..., 2014)

Dejanske rabe zemljišč s šiframi dejanske rabe	Sklad KZG RS**			Slovenija*	Delež površin Sklada v Sloveniji (a/b) v %
	Površina v ha (a)	Raba kmetijskih zemljišč v %	Vsa zemljišča v %	Površina v ha (b)	
Njive (1100)	25.112	42,7	8,2	182.920	13,7
Hmeljišča, trajne rastline na njivah, rastlinjaki (1160, 1180, 1190)	1.091	1,9	0,4	2.420	45,1
Trajni nasadi: vinogradi, matičnjaki, intenzivni in travniški sadovnjaki, oljčniki in ostali trajni nasadi (1211, 1212, 1221, 1222, 1230, 1240)	6.044	10,3	2,0	51.861	11,7
Trajni travniki, barjanski travniki (1300, 1321)	17.901	30,5	5,9	353.631	5,1
Kmetijska zemljišča v zaraščanju, plantaže gozdnega drevja (1410, 1420)	3.984	6,8	1,3	33.806	11,8
Drevesa in grmičevje, neobdelana kmet. zemljišča, kmet. zemljišča porasla z gozdnim drevjem (1500, 1600, 1800)	4.623	7,9	1,5	46.870	9,9
Skupaj kmetijska zemljišča	58.756	100,0	19,2	671.508	8,7
Gozd in ostale poraščene površine (2000)	234.781		76,9	1.205.913	19,5
Druga zemljišča (pozidano, barje, trstičje, suho odprto zemljišče, vode...)	11.789		3,9	155.288	7,6
Skupaj	305.325		100,0	2.032.709	15,0

2.9.2 Usmeritve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS je v letu 2006 sprejel prvo Razvojno strategijo za obdobje do leta 2010 in naslednjo v letu 2010, v kateri je opredelil strateške cilje pri upravljanju in gospodarjenju z nepremičninami, ki zajemajo izboljšanje zemljiške in agrarne strukture, ohranjanje obstoječega obsega zemljišč v lasti države in upravljanju sklada, ohranjanje okoljevarstvene vrednosti zemljišč in racionalne rabe ter ekonomsko utemeljeno gospodarjenje z nepremičninami (Razvojna strategija ..., 2010).

V Razvojni strategiji Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS iz leta 2013 so posebej opredeljena med drugim tudi splošna načela izvajanja prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, ki so hkrati zaveze in omejitve, ki si jih je ta državna institucija predpisala kot

okvir, znotraj katerega bo med drugimi svojimi dejavnostmi tudi izvajala promet z nepremičninami. Ta splošna načela lahko povzamemo v naslednjih točkah:

- promet z zemljišči se izvaja zaradi izboljšanja zemljiške strukture in parcelne strukture zemljišč, v smislu združevanja razdrobljenih parcel tako v gospodarjenju Sklada KZG RS kot pri kmetijah in drugih lastnikih zemljišč, s ciljem, da se zmanjša število lastnikov in solastnikov zemljišč in se tako skrbi za manj razpršeno strukturo lastništva,
- ohranjanje in povečevanje obsega površin v zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave,
- vrednostna uravnoteženost prodaje z nakupom kmetijskih zemljišč in gozdov, ob predpostavki, da se obseg zemljišč v lasti države ne zmanjšuje,
- izvajanje prometa po trenutnih tržnih cenah v posameznem okolju, pri čemer se razporedi sredstva od prodanih zemljišč iz bližine urbanih okolij, kjer se zaradi lokacije zemljišč dosega višja cena, v nakupe zemljišč in gozdov na ruralna območja (Razvojna strategija ..., 2013).

Poleg strategije razvoja ima Sklad KZG RS od leta 2006 z nadaljnjimi dopolnitvami interni akt Pravilnik o prometu z nepremičninami (2015), v katerem so podrobneje določeni postopki pridobivanja in odtujevanja nepremičnin in sam način izvedbe prometa, in to pri nakupih, prodajah, menjavah, razdružitvah in podaritvah za vse vrste nepremičnin. Po navedenem pravilniku mora o vsakem posameznem primeru pravnega posla oziroma prometa odločati in ga sprejeti direktor Sklada KZG RS na podlagi predloga, ki ga pripravi strokovna komisija za promet, ki šteje najmanj 3 člane.

2.9.2.1 Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri nakupu kmetijskih zemljišč

Zakon o kmetijskih zemljiščih je v spremembi in dopolnitvi iz leta 2011 (Spremembe in dopolnitve Zakona o kmetijskih ..., 2011) prvič določil, da med ukrepe kmetijske zemljiške politike za odpravljanje zaraščanja in izvedbo agrarnih operacij spada tudi nakup kmetijskih zemljišč, ki ga izvaja Sklad KZG RS. Če dobiva Sklad za to sredstva iz odškodnin od spremembe namembnosti zemljišč ali proračuna ali drugih virov, spadajo ta sredstva v sklop sredstev, ki jih Sklad pridobiva v skladu z zakonom, ki ureja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS.

Po sedANJI Razvojni strategiji Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (2013) so strateške usmeritve in omejitve pri nakupu zemljišč naslednje:

- nakup v last RS poteka v skladu z vsakoletnim potrjenim finančnim načrtom ter po trenutnih tržnih cenah v posameznem okolju, torej so razlike v cenah glede na lokacijo tudi zelo velike,

- prednostno se kupujejo kmetijska zemljišča na zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave, obmejna območja (znotraj 10 kilometrskega pasu ob državni meji) in druga varstvena območja, a le v okviru razpoložljivih finančnih sredstev Sklada,
- prednostno se kupuje solastniške deleže, s čimer postane RS edini lastnik na parceli oziroma se povečuje solastniški delež RS ter kmetijska zemljišča, ki jih je mogoče oddati v zakup, posebej tista, ki mejijo na državna zemljišča oziroma tista, s katerimi se zaokrožujejo kompleksi v lasti RS ter vsa zemljišča v območjih z uvedenimi komasacijskimi postopki,
- dislocirane parcele in posamezna zemljišča izven državnih kompleksov so predmet odkupa samo, če predstavljajo za obdelavo dovolj veliko površino in obstaja v bližini zakupnik, ki bo zemljišča prevzel v zakup ali pa gre za nakup ob družinskih kmetijah, ki nimajo sredstev za nakup, pa bodo z zakupom zaokrožile svojo posest, medtem ko se nakupi celotnih posesti kmetije izvajajo samo izjemoma,
- v dar se sprejema vsa zemljišča v zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave in v obmejnem pasu, na ostalih območjih pa vsa zemljišča, ki Skladu ne bodo povzročala stroškov pri gospodarjenju,
- nakupi kmetijskih zemljišč s trajnimi nasadi, objekti in napravami se opravijo le izjemoma, če so lastniki nasadov ali objektov obstoječi zakupniki in še to na območjih kompleksov državnih zemljišč,
- odkupi trajnih nasadov, objektov in naprav na državnih zemljiščih se opravljajo le za omogočanje kmetijske-izobraževalne dejavnost.

Konkretno sam nakup poteka preko spremljanja objavljenih ponudb na e-oglasni deski, na podlagi ponudb strank ter delno tudi z aktivnim povpraševanjem pri denacionalizacijskih upravičencih v primerih solastniških deležev.

2.9.2.2 Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prodajah kmetijskih zemljišč

Prodaje državnih kmetijskih zemljišč in gozdov so bolj omejene oziroma se trenutno izvajajo na podlagi vlog strank. Sklad KZG RS namreč ne objavlja ponudb za prodajo, kjer potencialni kupec ne bi bil znan, niti jih ni v preteklosti. Strateške usmeritve in omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč so naslednje:

- v 500-metrskem obmejnem pasu se kmetijskih zemljišč in gozdov praviloma ne prodaja, prodajajo pa se stavbna zemljišča,
- prav tako se ne prodaja strnjenih območij, ki obsegajo 5 ha ali več primerljivih zemljišč (za primerljiva zemljišča se upošteva preračun površin, kot velja za zaščitene kmetije), izjema so stavbna zemljišča, kjer ni površinskih omejitev pri prodaji,
- prednostno se prodajajo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so dislocirani, ki niso oddani v zakup oziroma gozdovi v koncesiji, in tudi dolgoročno niso predmet zaokroževanja državnih zemljišč, ter vsa zemljišča, ki bi lahko dolgoročno postala breme ali povzročila stroške (na primer za sanacije, plazovita zemljišča),

- prednostno se prodajajo zemljišča kmetom, ki zaokrožujejo svojo posest in lastnino,
- prednostno se prodajajo vsa nezazidana stavbna zemljišča (Razvojna strategija ..., 2013).

Solastniški deleži so predmet prodaje, če gre za manjšinske deleže (pod 50 % površine) ali pa ta delež predstavlja manj kot 1 ha površine v gospodarjenju Sklada. V kolikor so vsi solastniki pripravljeni prodati svoje solastniške deleže, pa Sklad pristopi k nakupu teh deležev.

Zemljišča z objekti oziroma kmetije se prodajajo tako, da se v največji meri zaokrožuje posestno stanje, vendar kmetij v upravljanju Sklada KZG RS skoraj ni.

Pri prodajah kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so locirani v bližini stavbnih zemljišč in stavb oziroma so do 100 metrov oddaljeni od stavbnih zemljišč, uporablja Sklad KZG RS posebno cenovno omejitev ali zaostritev pri prodajnih cenah. Vsa taka zemljišča prodaja v razponu od polovične do polne cene stavbnih zemljišč na območju, kjer leži nepremičnina (Razvojna strategija ..., 2013). Ta cena se določi na podlagi treh primerljivih prodajnih poslov s tega območja v zadnjem polletnem obdobju.

V Pravilniku o prometu z nepremičninami (2015) so določene tudi izjeme pri določitvi cene takega zemljišča, in sicer za zelo strma zemljišča, za zemljišča, ki ogrožajo nepremičnine drugih lastnikov (na primer plazovi), ali če med kmetijskim zemljiščem in gozdom ter obstoječim stavbnim zemljiščem potekajo ceste različnih redov, železnica in vodotoki prvega in drugega reda. Izjeme so tudi v primerih razdružitve solastnin in ureditvi starih neizvedenih menjalnih pogodb ter v drugih posebnih primerih, ko bi bila prodaja po oceni direktorja Sklada po nižji ceni gospodarna, pri čemer pa mora biti cena določena po načinu javne preveritve na trgu (pri tem mora predstavljati izklicna cena na 1. javni dražbi vsaj 10 % vrednosti primerljivih stavbnih zemljišč).

Posebnost prodaj je še v tem, da mora vse posle, ki so predvideni za prodajo, obravnavati poleg komisije za promet tudi Svet Sklada in jih potrditi ali zavrniti. Program prodaje nepremičnin za naslednje leto tako sprejme Svet Sklada v decembru tekočega leta, med letom pa lahko sprejme posamezne dopolnitve programa. Vsi programi prodaje in njihove dopolnitve so javno objavljeni na spletni strani Sklada KZG RS.

2.9.2.3 Usmeritve in omejitve Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri menjavah in razdružitvah kmetijskih zemljišč

Menjave so predvidene samo v primerih, kjer gre za agrarne operacije v smislu Zakona o kmetijskih zemljiščih in če so v interesu obeh ali vseh strank, pri tem pa na območju Slovenije ni krajevnih omejitev, če le zasledujejo cilj izboljšanja zemljiške strukture. Menjajo se kmetijska zemljišča za kmetijska zemljišča in gozdovi za gozdove, kmetijsko

zemljišče za gozd oziroma obratno pa le izjemoma. V večjih kompleksih državnih zemljišč z večjim številom lastnikov se namesto menjav predlaga uvedba komasacije. Prednostno se rešujejo stare menjave, ki so bile dogovorjene pred letom 1993, in se že izvaja posest v naravi, zemljiškoknjižno pa niso urejene (Razvojna strategija ..., 2013).

Na kmetijskih zemljiščih v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS je solastnina praviloma nastala v denacionalizacijskih postopkih pri vračanju solastniških deležev zemljišč v naravi, kar je bilo enostavnejše in hitrejše kot parcelacije zemljišč. Po letu 2010, ko je bila denacionalizacija večinsko zaključena, pa so vzrok solastninam zapuščinski postopki, v katerih dobi Republika Slovenija v last, Sklad KZG RS pa v upravljanje kmetijska zemljišča in gozdove, v primerih, ko zapustniki niso imeli dedičev ali pa so se dediči dedovanju odpovedali. Pri razdružitvah Sklad KZG RS zasleduje težnjo, da pridobiva zemljišča, ki so funkcionalna, primerna za obdelavo in imajo dostop (Razvojna strategija ..., 2013).

2.9.3 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot predkupni upravičenec

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS je v imenu Republike Slovenije dobil mesto predkupnega upravičenca leta 1996 v novem Zakonu o kmetijskih zemljiščih (1996). Kot predkupni upravičenec je bil uvrščen na 5. mesto za solastnikom, zakupnikom, kmetom mejašem in drugim kmetom, hkrati pa pred občino in kmetijsko organizacijo, ki sta bili uvrščeni na 6. oziroma 7. mesto. V Predlogu Zakona o kmetijskih zemljiščih (1996) je predlagatelj zakona obrazložil, da mu bo to mesto omogočilo uveljavitev širših državnih interesov ob predpogoju, da bo Sklad tudi finančno sposoben nastopati kot kupec kmetijskih zemljišč tam, kjer bo ta interes izražen.

Kasneje, v letu 2002 je Ustavno sodišče v Odločbi o razveljavitvi III. poglavja Zakon o kmetijskih zemljiščih ugotavljalo, da predkupna pravica državnemu skladu z veliko zmogljivostjo omogoča suvereno uveljavljanje javnega interesa v primerih spreminjanja lastnine na kmetijskih zemljiščih. Sklad kot prednostni upravičenec lahko na podlagi svoje predkupne pravice prepreči katerikoli prehod kmetijskega zemljišča v neprimerne roke, v nadaljevanju pa lahko te kupljene parcele uporabi tako, kot v danem trenutku ustreza namenom kmetijske razvojne politike, katere pomemben soizvajalec in sooblikovalec je (Odločba Ustavnega sodišča ..., 2002). Mesto, ki naj ga ima Sklad KZG RS kot predkupni upravičenec, je bilo predmet razprav, saj je bil v predlogu ZKZ dne 13.3.2003 uvrščen še vedno na 5. mesto, kasneje pa je državni zbor sprejel spremembo ZKZ, kjer je bil Sklad KZG RS uvrščen na zadnje, 6. mesto (Poročilo k predlogu Zakona o spremembah ..., 2003).

Tako ima Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS od leta 2003 po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (2003) zadnje, 6. mesto med predkupnimi upravičenci. Zakonodajalec je opredelil, da nov vrstni red predkupnih upravičencev

(solastnik, kmet mejaš, zakupnik, drugi kmet, kmetijska organizacija in Sklad KZG RS) zagotavlja ravnovesje med javnim in zasebnim interesom. Sklad KZG RS namreč med temi upravičenci zagotavlja uveljavitev širših družbenih interesov varstva kmetijskih zemljišč in lahko na podlagi svoje predkupne pozicije nastopi v primerih, kjer zasebni interes ne bo dovolj finančno močen (Predlog Zakona o Spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih ..., 2003).

Poleg predkupne pravice na zadnjem mestu med predkupnimi upravičenci pa Sklad KZG RS v primeru prodaj kmetijskih zemljišč, ki so v solastnini Republike Slovenije, uspešno uveljavlja tudi predkupno pravico kot solastnik v imenu Republike Slovenije. Predvsem v primeru solastnine, ki je nastala v postopkih denacionalizacije in gre za solastnike, ki zemljišč ne obdelujejo in živijo na različnih krajih, tudi v tujini, igra Sklad KZG RS zelo pomembno vlogo, saj odkupuje solastnino tako, da postanejo zemljišča v celoti last RS.

V praksi se je možnost uveljavljanja predkupne pravice pokazala kot prednost, predvsem na zavarovanih območjih ter na obmejnem pasu. Kadar je bilo za nakupe namenjenih več finančnih sredstev, pa se je pokazalo tudi, da je zadnje mesto med predkupnimi upravičenci prešibko. Sklad KZG RS je bil v letih med 2007 do 2010, ko so finančna sredstva omogočala večji obseg nakupa, pogosto omejen pri nakupih kmetijskih zemljišč prav zaradi svoje prešibke predkupne pravice. Predvsem je bilo to v primerih nakupov zemljišč, kjer je bila Republika Slovenija mejaš ali pa v kompleksih kmetijskih zemljišč, kjer je imela Republika Slovenija v lasti večino parcel, pa so imeli prednost pri nakupu ostalih parcel kmetje in zakupniki.

Pri prodajah kmetijskih zemljišč, ki so v lasti RS, je potrebno izpostaviti posebnost pri določanju predkupne pravice med kmeti oziroma tudi drugimi osebami, ki so izenačene ali zasedajo enakovredno mesto. Kot smo že omenili v poglavju 2.5.4.1, lahko fizične in pravne osebe (z zasebno lastnino), ko prodajajo svoja kmetijska zemljišča, kot prodajalci izberejo kupca na podlagi svoje lastne izbire, potem ko so izčrpane vse možnosti v vrstnem redu in so kupci na koncu izenačeni glede na določbe ZKZ, torej so popolnoma enakovredni predkupni upravičenci. V primeru prodaje kmetijskih zemljišč, ki so last RS, pa lahko upravljalec tega zemljišča, med katerimi je tudi Sklad KZG RS, na koncu med enakovrednimi kandidati za nakup izbere kupca na podlagi javne dražbe. Državna zemljišča se torej prodajajo z licitiranjem cene oziroma tistemu enakovrednemu kupcu, ki ponudi zanj višjo ceno. Iz letnih poročil Sklada KZG RS ni bilo možno razbrati, da bi Sklad kdaj prodal kakšno kmetijsko zemljišče na podlagi javne dražbe. Očitno so Skladove previsoke prodajne cene kmetijskih zemljišč razlog za to, da se za nakup ne prijavlja več potencialnih kupcev, ki bi bili tako izenačeni, da bi bilo za izbiro potrebno izvesti javno dražbo.

Glede predkupnih pravic je pomembno še dejstvo, da Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS kmetijska zemljišča, ki jih je pridobil in jih pridobiva v last države na podlagi prenosov

ali pravnih in drugih poslov, oddaja v zakup in sklepa zanje zakupne pogodbe. Na podlagi zakupnih pogodb, ki se prav tako sklepajo na podlagi določb ZKZ, pridobijo zakupniki pri nakupu predkupno pravico na 3. mestu med predkupnimi upravičenci. Za razliko od kmetov mejašev in drugih kmetov, zakupnik ne potrebuje statusa kmeta. Ko torej Sklad KZG RS prodaja kmetijsko zemljišče, za katero ima sklenjeno zakupno pogodbo, ima ta zakupnik sicer predkupno pravico, vendar ima pred njim močnejšo predkupno pravico kmet mejaš. To je lahko zelo neugodno za zakupnika, ki je kmet in to zemljišče obdeluje že desetletja, pa bo to zemljišče prednostno lahko kupil kmet, ki meji na to zemljišče.

2.9.4 Obseg prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi s strani Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS

Kako se je odvijal promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v zadnjih letih prikazujeta preglednici 16 in 17. V začetnih letih po ustanovitvi Sklada, od leta 1993 vse do leta 1999, je bil obseg prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi zelo omejen. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS se je ukvarjal prednostno s prenosi zemljišč v last Republike Slovenije, urejanjem evidenc teh zemljišč ter v največjem obsegu z vračilom zemljišč po predpisih o denacionalizaciji. Iz poročil o delu Sklada je sicer možno razbrati, da je obstajal velik interes strank za nakup državnih zemljišč, kot tudi ponudbe strank, ki so želele zemljišča prodati Skladu KZG RS. Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči je v največji možni meri obsegalo sklepanje zakupnih pogodb s ciljem, da so ta zemljišča obdelana, pri gozdovih pa s sklepanjem koncesijskih pogodb. Šele po letu 2000 se je Sklad KZG RS tudi aktivno vključil v promet z zemljišči.

Preglednica 16: Obseg in vrednost prometa z zemljišči na Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS v obdobju 1993-2014 (SKZGRS ..., 2015a)

Table 16: The extent and value of the land transactions in Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia in the period from 1993 to 2014 (SKZGRS ..., 2015a)

	Nakupi		Prodaje	
	Površina v ha	Vrednost v mio EUR	Površina v ha	Vrednost v mio EUR
Kmetijska zemljišča	4.435,51	31,18	1.142,47	18,91
Gozdovi	7.170,02	25,23	1.401,06	7,10
Infrastruktura	1,42	0,02	480,10	14,68
Stavbna zemljišča	0,00	0,00	141,34	18,08
Skupaj	11.606,95	56,43	3.164,97	58,77

Glede na omenjene usmeritve in omejitve je zanimiv vpogled v obseg prometa z vsemi zemljišči, razviden iz preglednice 16, ki povzema javno objavljene podatke na spletni strani Sklada KZG RS. Podatke so po našem prevzemu korigirali v jeseni 2015. Evidence o obsegu zemljišč so na Skladu KZG RS zelo kompleksa zadeva, saj se njihovi prikazi pogosto spreminjajo.

Od svoje ustanovitve v letu 1993 do vključno leta 2014 je tako Sklad opravil za 11.606 ha nakupov zemljišč, med njimi 4.435,5 ha kmetijskih zemljišč in preko 7.100 ha gozdov. Prodaja zemljišč je bila skromnejša, saj je bilo v tem obdobju prodanih 1.401 ha gozdov in 1.142 ha kmetijskih zemljišč, skupaj torej 2.543 ha zemljišč v ožjem smislu. Od prodaj je potrebno omeniti še prodaje zemljišč za infrastrukturne objekte v obsegu 480 ha (večinoma za ceste oziroma za avtoceste), med katerimi so bila tako kmetijska kot gozdna zemljišča ter prodaje stavbnih zemljišč v obsegu 141 ha. Vrednostno so nakupi in prodaje dokaj uravnoteženi oziroma je bilo prodaj za 58,55 milijonov evrov, nakupov pa za 56,43 milijonov evrov (SKZGRS, 2015a). Glede na to, da je Sklad pridobil bistveno večjo površino zemljišč v last države (več kot trikratno površino) po nižji ceni, kot pa jo je odtujil po višji ceni, je bilo gospodarjenje z zemljišči v ekonomskem smislu dobro.

Po letu 2000 se je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS aktivno vključil v promet z zemljišči tako v smislu nakupov in prodaj, pa tudi menjav, razdružitv solastnin ter sodelovanja v komasacijskih postopkih, o čemer poroča v letnih poročilih, ki so objavljena na spletni strani Sklada KZG RS (SKZGRS, 2015b). Podatke smo povzeli in prikazali v preglednici 17.

Pri nakupih kmetijskih zemljišč obstajajo nihanja odvisna od ponudbe zemljišč in razpoložljivih finančnih sredstev za nakup. Sklad KZG RS je v obdobju od leta 2001 do vključno leta 2014 kupil 3.940 ha kmetijskih zemljišč in jih prodal 1.452 ha (vključuje tudi prodajo za infrastrukturo). Največji obseg nakupa je bil v letu 2008 v obsegu 525 ha, sledila so leta 2005, 2007, 2009 in 2006. Največji obseg prodaj kmetijskih zemljišč je bil v letu 2005 v površini 287 ha. Pretežni del kmetijskih zemljišč je prodal v obdobju od leta 2002 do leta 2006, ko je bilo povpraševanje po vseh vrstah nepremičnin visoko, Sklad KZG RS pa tudi še ni imel Pravilnika o prometu z nepremičninami, ki je konec leta 2006 uveljavil pravilo večvrednosti zemljišč v bližini stavbnih zemljišč. Po letu 2007 je prodaja Sklada KZG RS upadla pod 30 ha kmetijskih zemljišč letno, v zadnjih letih pa pod 10 ha na leto (SKZGRS, 2015b).

Menjave so manj obsežni posli, saj na Skladu niso nikoli presegle letno 60 ha kmetijskih zemljišč, v letu 2013 pa jih je bilo samo slabih 10 ha. Obseg razdružitv solastnin je v porastu od leta 2010 dalje (a še vedno pod 20 ha kmetijskih zemljišč letno), kar nakazuje na urejanje državne lastnine in urejanje neugodnih razmerij, ki jih predstavlja solastnina za gospodarjenje s kmetijskimi parcelami za vse vpletene solastnike, tako fizične osebe kot državo. Komacijski postopki so prikazani zaradi primerjave, saj pri tem ne gre za klasičen ali običajen postopek prometa z zemljišči in nanje Sklad KZG RS nima večjega vpliva, je pa zanje zainteresiran in v njih aktivno sodeluje zaradi ureditve posestnih stanj in zmanjševanja razdrobljenosti posestnih kosov.

Preglednica 17: Promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi na Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS v obdobju 2001-2014 in povprečne cene zemljišč v obdobju 2002-2014 (SKZGRS, 2015b)

Table 17: Transactions with agricultural lands and forests in Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia from 2001 to 2014, and average prices of land from 2002 to 2014 (SKZGRS, 2015b)

Leto	Kmetijska zemljišča v ha					Gozdovi v ha		Skupaj v ha	
	nakup	prodaja	menjava	razdružitev	komasac. postopki	nakup	prodaja	nakup	prodaja
2001	439,46	109,99	-	-	-	507,01	115,37	946,47	225,36
2002	216,28 0,48	129,64 1,38	21,92 N 31,33 P	7,30 N 4,89 P	31,31 N 32,55 P	378,25 0,29	121,0 0,49	594,53	250,64
2003	298,15 0,56	210,78 1,40	46,72 N 42,04 P	1,18 N 1,66 P	320,31 N 300,72 P	265,87 0,35	142,18 0,46	531,86	352,96
2004	296,91 0,47	249,90 1,70	50,99 N 45,46 P	1,68 N 1,83 P	467,83 N 577,88 P	378,11 0,36	228,08 0,48	675,02	477,98
2005	489,58 0,65	287,31 3,07	46,12 N 50,46 P	8,43 N 4,75 P	82,07 N 85,97 P	299,72 0,27	136,65 0,80	789,30	423,96
2006	312,28 0,74	255,73 1,33	56,72 N 58,45 P	5,59 N 8,96 P	12,08 N 12,13 P	408,14 0,25	100,31 0,44	720,42	356,04
2007	370,77 0,75	87,17 4,73	41,95 N 43,91 P	0,61 N 0,74 P	363,43 N 381,06 P	964,82 0,44	85,13 1,14	1.335,59	172,30
2008	525,00 0,75	23,10 3,95	41,58 N 43,94 P	3,17 N 1,16 P	26,33 N 26,38 P	845,81 0,46	193,02 0,61	1.370,81	216,12
2009	319,88 1,32	30,52 5,83	39,44 N 34,06 P	4,50 N 7,28 P	8,91 N 6,98 P	346,60 0,42	40,60 0,82	666,48	71,12
2010	50,70 0,81	29,80 5,23	30,30 N 37,60 P	17,00 N 15,10 P	75,40 N 78,70 P	170,6 0,33	71,8 0,92	221,30	101,60
2011	303,83 0,86	10,79 4,66	7,60 N 8,39 P	15,73 N 10,72 P	46,81 N 42,42 P	490,70 0,35	13,28 0,76	794,53	24,07
2012	80,65 1,06	10,15 3,44	24,59 N 25,27 P	18,95 N 18,03 P	122,99 N 100,65 P	448,0 0,78	40,4 0,79	528,65	50,55
2013	126,36 0,84	8,70 5,56	9,93 N 9,63 P	14,95 N 14,95 P	69,05 N 74,28 P	283,0 0,29	13,73 1,53	409,36	22,43
2014	110,60 1,27	8,40 6,54	15,54 N 11,87 P	15,80 N 14,70 P	0 N 0 P	257,9 0,45	13,99 0,59	368,50	22,39
Skupaj ha	3.940,45	1.451,98	433,40 N 442,41 P	114,89 N 104,77 P	1.626,52 N 1.719,72 P	6.044,53	1.315,54	9.984,98	2.767,52

*- N- pridobitev v postopku menjav, razdružitvev in komasacij, P- odtujitev v postopku menjav, razdružitvev in komasacij

■ - podatki označeni z barvo predstavljajo povprečne cene/m² za kmetijska zemljišča ali gozdove pri prodajah in nakupih teh zemljišč

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS je v letu 2007 opazil, da ne uspe kupiti vseh zemljišč, ki so zanj zanimiva, tudi mejnih zemljišč in solastnine. Lastniki so namreč taka zemljišča predvidoma načrtno obremenili ali jih zastavili kot hipoteke ali pa so jih z darilnimi pogodbami prenesli v last željenih kupcev. Šesto mesto po vrstnem redu

predkupnih upravičencev ga je pogosto postavljalo v nekonkurenčen položaj z drugimi kupci (Poročilo o delu Sklada ..., 2008). Del teh anomalij je odpravila ponovna uvedba omejitev pri darilnih pogodbah v ZKZ-2011.

Kasneje, v letih 2012 in 2013 pa zasledimo, da Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS zaradi drugih finančnih obveznosti ni mogel vseh razpoložljivih sredstev nameniti nakupom zemljišč v smislu povečevanja deleža zemljišč v državni lasti in izboljšanja posestne strukture kmetijskih zemljišč in gozdov na območju RS. Tako v Poročilih o delu in zaključnem računu Sklada za leti 2012 in 2013 zasledimo, da ima Sklad več finančnih obveznosti, kot so na primer:

- plačila Slovenski odškodninski družbi (sedaj Slovenski državni holding) v višini 10 % pogodbenih vrednosti kupnin in zakupnin od zemljišč in od prihodkov od gospodarjenja z gozdovi,
- plačila odškodnin denacionalizacijskim upravičencem zaradi nezmožnosti uporabe,
- plačila občinam 7 % od letne realizacije za posekan in prodan les,
- plačila upravljalcem krajinskih parkov na zavarovanih območjih v višini 3 % ostanka presežka prihodkov nad odhodki (Poročilo o delu in zaključnem ..., 2013, 2014)

Tako so omejena finančna sredstva v zadnjih letih očitno prvi omejitveni dejavnik pri nakupu kmetijskih zemljišč in gozdov oziroma tudi pri pridobivanju teh zemljišč v drugih pravnih poslih, ki so povezani s finančnimi vložki. Podobno zasledimo v Poročilu za leto 2014.

Tako Sklad KZG RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi ni uspel slediti ciljem, ki si jih je od leta 2011 zadal v Razvojni strategiji, da bo do leta 2015 kupoval po 300 ha kmetijskih zemljišč in 1500 ha gozdov na letni ravni (Poročilo o delu in zaključnem ..., 2015).

2.10 POSEBNE PREDKUPNE PRAVICE IN DRUGE DOLOČBE KOT OMEJITEV PRI PROMETU S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

V letu 2003 je bilo v poglavju o prometu s kmetijskimi zemljišči prvič določeno, da promet s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi poteka po določbah ZKZ, razen če ni z drugim zakonom določeno drugače (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih ..., 2003) . Ta določba tako daje prednost vsem drugim možnim predkupnim pravicam pred predkupno pravico po ZKZ.

Juhart (2004) ugotavlja, da so določbe o zakoniti predkupni pravici na nepremičninah med seboj neusklajene, predvsem se razlikujejo v postopkih, ki jih mora opraviti lastnik pri razpolaganju. Ker so zakonite predkupne pravice precej razširjene, se dogaja, da na istem kmetijskem zemljišču obstaja več predkupnih pravic, pri tem je pri soobstoju teh pravic potrebno poiskati najmočnejšo. Na kmetijskih zemljiščih obstaja več posebnih (specialnih)

zakonitih predkupnih pravic, ki imajo prednost pred splošno predkupno pravico po ZKZ, in sicer po določbah naslednjih zakonov:

- po Zakonu o ohranjanju narave,
- po Zakonu o varstvu kulturne dediščine,
- po Zakonu o vojnih grobiščih,
- po Zakonu o vodah,
- in v izjemnih primerih tudi po Zakonu o urejanju prostora in po Zakonu o gozdovih.

Tako imata Republika Slovenija in/ali lokalna skupnost prvo predkupno pravico na tistih kmetijskih zemljiščih, ki imajo neko specialno lastnost, ki jo opredeljujejo navedeni zakoni.

Obstaja še posebna omejitev pri pravnem prometu zaradi ogrožanja obrambnih interesov države, ki jo bomo predstavili pred predkupnimi pravicami, saj ta omejuje promet z vsemi zemljišči, ki imajo posebne lastnosti pomembne za obrambo države, ne glede na predkupne pravice.

2.10.1 Omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči zaradi obrambnih interesov države

Po noveli Zakon o obrambi iz leta 1997 (Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o obrambi ..., 1997) daje Ministrstvo za obrambo RS soglasje k prometu z zemljišči v okoliših, ki so posebnega pomena za obrambo, če obrambni interes ni zavarovan z drugimi predpisi.

Po Uredbi o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje (1999), ki so ji sledile nadaljnje dopolnitve, je določena omejitev pri prometu z zemljišči na območju točno določenih katastrskih občin, v smislu pridobitve soglasja ministrstva, ki ugotavlja ogroženost obrambnih interesov. Obseg območij oziroma število katastrskih občin se od prve uredbe, izdane leta 1999, vseskozi zmanjšuje. Območja katastrskih občin, kjer je potrebno pridobiti soglasje, so naštetja v prilogi te uredbe in so bila po obsegu naslednja:

- 1241 katastrskih občin od leta 1999,
- 263 katastrskih občin od leta 2003 in
- trenutno 133 katastrskih občin od leta 2010

(Uredba o določitvi ..., 1999; Spremembe in dopolnitve Uredbe o določitvi ... 2003, 2010).

Trenutno je potrebno na območju 133 katastrskih občin, ki so različno razporejene po celotni Sloveniji, pri prometu s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in stavbnimi zemljišči namenjenimi za graditev objektov, ki so tako opredeljena v prostorskih aktih občine, pridobiti soglasje ministrstva, in sicer pred končno sklenitvijo pravnega posla. Uredba sicer vsebuje določbo, da bi moral biti pravni posel v teh primerih sklenjen v obliki notarskega

zapisa, a se v praksi to ne izvaja, pač pa notar pri overitvi podpisa na zemljiškoknjižnem dovolilu oziroma pogodbi zahteva navedeno soglasje. So pa spremembe in dopolnitve uredbe v letu 2003 in 2010 bistveno zožile območje te omejitve. Teh 133 katastrskih občin predstavlja le 4,2 % od vseh 2698 katastrskih občin, ki trenutno pokrivajo celotno državo.

Način pridobitve soglasja je predpisan s Pravilnikom o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči namenjenimi za poselitev (2003), ki v prilogi vsebuje tudi obrazec vloge. Iz pravilnika razberemo, da je potrebno pridobiti soglasje za vse pravne posle, tako prodaje, podaritve, menjave, tudi združitve solastniških deležev kot tudi ostale posle, kjer pride do prenosa lastninske pravice. Pri tem lahko vlogo za izdajo soglasja vloži katerakoli stranka pravnega posla, mora pa biti priloženo potrdilo o namenski rabi zemljišča, ki je predmet pravnega posla, in dokazilo o državljanstvu za pridobitelja. Vloga se poda na Upravi za obrambo oziroma njeni izpostavi na območju, kjer leži zemljišče, ki je predmet pravnega posla (Pravilnik o pogojih za ..., 2003).

Objekti, ki so posebnega pomena za obrambo in zaradi katerih velja določba o pridobitvi soglasja, so naštet v 6. členu uredbe. Taki so na primer stacionarni objekti sistema zvez, objekti Slovenske vojske namenjeni nadzoru zračnega prometa in delovanju poveljstev v vojni, letalske baze, radarski položaji, objekti za skladiščenje streliva, vojaška vadišča, strelišča in drugi. Soglasja ni potrebno pridobivati državi ali lokalni skupnosti, kadar sta pridobiteljici zemljišč, vse ostale fizične in pravne osebe pa so ga dolžne pridobiti (Uredba o določitvi ..., 1999).

Z vidika omejitev pri prometu je pomembna navedba v pravilniku, kdaj pristojna uprava za obrambo ne izda soglasja za promet z zemljiščem. To se lahko zgodi, če bi bile na območju konkretnega zemljišča, ki je predmet pravnega posla, zmanjšane, onemogočene ali otežene nekatere dejavnosti Slovenske vojske, kot je na primer izvajanje nujnih ukrepov za pripravljenost, izvedba mobilizacije enot ter razmestitev in uporaba enot Slovenske vojske, skladiščenje ali uničevanje neeksplozivnih ubojnih sredstev in druge dejavnosti v zvezi z objekti in zemljišči (Pravilnik o pogojih za ..., 2003).

Pri prometu s kmetijskimi zemljišči se lahko za soglasje zaprosi še le, ko je znan kupec, torej po pravnomočnosti odločbe o odobritvi pravnega posla ali po izdaji potrdila, da odobritev ni potrebna. Uredba sicer navaja obvezne ukrepe za varovanje objektov in okolišev, ki so posebnega pomena za obrambo države. Kako bi lahko bile zmanjšane, onemogočene in otežene predhodno navedene dejavnosti Slovenske vojske na kmetijskih zemljiščih, ko preide lastninska pravica na drugo pravno ali fizično osebo, pravilnik in uredba ne pojasnita. Zato nas je zanimalo, kakšne primere navaja za to omejitev pri prometu sodna praksa, ki pa je na tem področju skromna. Iz navedenega lahko sklepamo, da je izdaja soglasja le v izjemnih primerih zavrnjena.

V Sodbi U 1800/2002 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2004) je bilo potrjeno, da je upravni organ pristojen za obrambo pravilno zavrnil soglasje k nakupu nezazidanega stavbnega zemljišča kupcu, ki je bil tujec. S prenosom zemljišča na tujca bi bilo onemogočeno izvajanje načrtovanega obsega materialne dolžnosti v zvezi z objekti in zemljišči. Materialna dolžnost je ena izmed obrambnih dolžnosti, ki se na tuje državljane ne nanašajo. V tem obdobju Slovenija še ni bila članica Evropske unije in NATA, a je ne glede na različne integracije in meddržavne povezave bila skrb za obrambo in lastno varnost še vedno v pretežni avtonomiji posamezne države.

V drugi Sodbi I Up 365/2007 (Odločba Vrhovnega sodišča ..., 2007) je Vrhovno sodišče ugodilo reviziji v zvezi z zavrnitvijo soglasja k pravnemu poslu s kmetijskim zemljiščem, kjer sta bila kupca tujca britanska državljana, torej državljana Evropske unije. Slovenija je v bila letu 2007 že članica Evropske unije in NATA. Izpodbijana odločba je obrazložila zavrnitev soglasja, da naj tujca ne bi zavezovala materialna dolžnost omogočiti začasno uporabo zemljišča za obrambne potrebe. Vrhovno sodišče je pojasnilo, da je med omejitvami v zvezi s prostim pretokom kapitala lahko tudi zagotovitev javne varnosti, vendar so omejitve dovoljene le, če bi enaka obravnava pripadnikov držav članic pripeljala do stvarnih, konkretnih in težkih nevarnosti za vojaške koristi prizadete države članice. V tem primeru to ni bilo ugotovljeno, zato je Vrhovno sodišče odpravilo zavrnitveno odločbo in jo poslalo v ponovno presojo prvostopnemu upravnemu organu.

V zvezi z omejitvijo zaradi obrambnih interesov države, ki ga predstavlja pridobivanje soglasja Ministrstva za obrambo, lahko povzamemo, da omejuje v splošnem ves pravni promet na manjšem delu kmetijskih zemljišč po državi, ki predstavljajo le 4,2 % vseh katastrskih občin. Za razliko od ostalih posebnih lastnosti, ki jih imajo kmetijska zemljišča, pa v primeru varovanja obrambnih interesov država ni predvidela predkupne pravice, ampak je promet samo omejila z izdajo soglasja. Ministrstvo za obrambo je od leta 1999 do danes bistveno omejilo območje, kjer je še vedno potrebno pridobivati soglasje, verjetno s predpostavko, da je teh objektov s posebnim pomenom za obrambo vedno manj oziroma so izgubili posebni pomen. Soglasje je bilo zavrnjeno samo tujcem, sicer pa se izdajajo pozitivna soglasja. Ta omejitev predstavlja dodaten postopek pri prometu manjšega dela kmetijskih zemljišč in pomeni predvsem administrativno oviro. Sicer pa v praksi zavrnitev izdaje soglasja pomeni, da ves promet s kmetijskim zemljiščem, gozdom ali stavbnim zemljiščem sploh ni možen s konkretnim kupcem, za razliko od predkupne pravice, ki promet samo pri prodajah le preusmeri k ustreznemu kupcu.

2.10.2 Predkupna pravica in druge omejitve po Zakonu o ohranjanju narave

Določbe Zakona o ohranjanju narave (2004; v nadaljnjem besedilu ZON-2004) zagotavljajo nadzor nad pravnim prometom z nepremičninami v zavarovanih območjih in z naravnimi vrednotami ter izvajanje zakonite predkupne pravice, s predpostavko, da se

lahko tudi z omejevanjem prenosa lastninske pravice ali z njenim usmerjanjem doseže in uveljavlja javni interes posebnega varovanja naravnih vrednot in zavarovanih območij.

2.10.2.1 Splošna omejitev pri prometu z nepremičninami

Pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ki ležijo na zavarovanih območjih, ki jih opredeljuje Zakon o ohranjanju narave (2004; v nadaljnjem besedilu ZON), obstajajo v grobem tri vrste omejitev. Sama zavarovana območja, ki so lahko širša ali ožja, z aktom o zavarovanju določi država, lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti skupaj ali pa država in lokalna skupnost skupaj. Širša zavarovana območja so narodni, regijski in krajinski parki. Ožja zavarovana območja so naravni spomeniki ter naravni in strogi naravni rezervati. Po podatkih Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljnjem besedilu ARSO) ima Slovenija 1 narodni park (Triglavski narodni park), 3 regijske parke, 44 krajinskih parkov, 1 strogi naravni rezervat, 54 naravnih rezervatov in 1276 naravnih spomenikov. Tako je zavarovanih 256.947 ha, kar predstavlja 12,6 % celotnega ozemlja Slovenije po stanju na leto 2013 (Zavarovana območja ..., 2014) in omejitve pri prometu z nepremičninami, ki jih bomo analizirali, se nanašajo na ta obseg površin.

Na zavarovanih območjih, ki so zavarovana po določbah ZON, velja splošna omejitev pri prometu z vsemi nepremičninami. Za kmetijska zemljišča, gozdove, stavbna in vodna zemljišča ter objekte, ki ležijo na območju narodnih, regijskih in krajinskih parkov ter na območju naravnih spomenikov in rezervatov, velja, da mora za pridobitev lastninske pravice izdati soglasje pristojna upravna enota. Pred izdajo odločbe o soglasju mora pridobitelj nepremičnine podati pisno izjavo, da soglaša z varstvenimi režimi in razvojnimi usmeritvami na zavarovanem območju. Hkrati upravna enota preveri določbe o predkupni pravici na tem območju, ki so opisane v nadaljevanju. Vlogo za izdajo soglasja mora podati pridobitelj nepremičnine in ji priložiti listino o sklenitvi pravnega posla, upravna enota pa mora v 30 dneh izdati soglasje. Zemljiškoknjižni prenos lastninske pravice na teh nepremičninah je možen samo na podlagi soglasja, izjemoma soglasje ni potrebno v primerih dedovanj ali kadar pridobi s pravnim poslom zemljišče država ali lokalna skupnost.

2.10.2.2 Prepoved prometa z državnimi zemljišči na zavarovanih območjih

Poleg zavarovanih območij so za zemljišča v lasti države pomembne tudi naravne vrednote. Vrste naravnih vrednot opredeljuje Uredba o zvrsteh naravnih vrednot (2002), kjer iz posameznih opisov naravnih vrednot sklepamo, da so lahko naravne vrednote med drugim tudi kmetijska zemljišča kot sama zemljišča, kot rastišča posebnih zavarovanih rastlinskih vrst ali habitati zavarovanih živalskih vrst, kot posebne geomorfološke naravne oblike (na primer vrtače, polja, skale, vrhovi, terase...) in več drugih poimensko naštetih zvrsti na kmetijskih zemljiščih (na primer fosili in minerali). V Sloveniji je 6.519 naravnih

vrednot, od katerih je večina, to je 4.427 (67,91 %) naravnih vrednot lokalnega pomena in 2.092 (32,09 %) naravnih vrednot državnega pomena. Za Slovenijo velja, da ima 0,32 naravne vrednote na 100 ha površine oziroma eno naravno vrednoto na 311 ha. Skupna površina naravnih vrednot znaša po grafičnih podatkih poligonov kar 233.469 ha, kar predstavlja 11,5 % površine celotne Slovenije (Naravne vrednote v ..., 2007). V praksi je pogosto, da se naravne vrednote nahajajo na zavarovanih območjih in se splošna zavarovana območja po ZON in območja z naravnimi vrednotami med seboj prekrivajo (na primer naravne vrednote znotraj parkov).

Posebna omejitev, ki se nanaša samo na zemljišča v lasti države, in to na vse nepremičnine na zavarovanih območjih ter na vsa zemljišča, na katerih so naravne vrednote, je prepoved prometa. Torej vsa ta državna zemljišča, med njimi so tudi kmetijska zemljišča, niso v pravnem prometu. ZON-2004 izrecno dopušča naslednje izjeme:

- možna je menjava državnega zemljišča na zavarovanem območju in na območju naravne vrednote za drugo zemljišče na zavarovanem območju ali na območju naravne vrednote, če država pridobi v last zemljišče, ki je za varstvo naravnih vrednot ali za zavarovanje pomembnejše,
- na zavarovanem območju in na območju naravne vrednote je možna prodaja državnega objekta skupaj s pripadajočim državnim zemljiščem, ki ne služi za namene varstva ali upravljanja zavarovanega območja ali naravne vrednote, s tem da se polovica kupnine nameni za pridobitev v last države drugih nepremičnin na zavarovanih območjih ali na območju naravnih vrednot,
- od leta 2014 dalje je možna prodaja kateregakoli državnega zemljišča na zavarovanem območju ali na območju naravne vrednote, če ga noben upravljalec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog in nima posebnega pomena za zavarovanje, polovica kupnine pa mora biti namenjene za pridobitev zemljišč znotraj zavarovanih območij ali vrednot (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju ..., 2014).

O pomembnosti pridobljenih zemljišč za namene varovanja, ki bodo pridobljena z menjavo, odloča okoljsko ministrstvo. Navedene tri izjeme določa ministrstvo s soglasjem, ki pa ni potrebno, če gre za prodajo na podlagi programa, načrta ali akta Vlade RS, ki mu predhodno poda soglasje ministrstvo.

Strogo omejevanje prometa z državnimi zemljišči je bilo od sprejetja prvega ZON v letu 1999 dalje dvakrat deregulirano in se postopoma sprošča in postaja bolj življenjsko do prebivalcev, ki živijo na teh območjih in do možnosti usklajevanja njihove lastninske pravice tudi z državo.

2.10.2.3 Predkupna pravica za zemljišča na zavarovanih območjih

Tretja omejitev pri prometu je zakonita predkupna pravica države ali lokalne skupnosti ali obeh skupaj, odvisno od tega, kdo je sprejel akt o zavarovanju na zavarovanih območjih, in

sicer na zemljiščih v lasti fizičnih oseb in lokalnih skupnosti. Predkupna pravica po ZON je prva in pred vsemi ostalimi predkupnimi pravicami na kmetijskih zemljiščih, gozdovih in vodnih zemljiščih. Tako je po ZON država predkupna upravičenka pri nakupu vseh zemljišč (kmetijskih, gozdnih in vodnih zemljišč glede na namensko rabo prostora) na zavarovanih območjih, za katere je država sprejela akt o zavarovanju. Če je sprejela akt o zavarovanju lokalna skupnost, je ta predkupna upravičenka na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, razen na območju naravnih znamenitosti, ki so razglašene z občinskimi akti o naravnih znamenitostih, saj je pri teh predkupna upravičenka prav tako država. Če pa sta zavarovali območje tako država kot lokalna skupnost, je prva predkupna upravičenka država, če ta ne uveljavi predkupne pravice, pa jo lahko nato v nadaljnjih 30 dneh uveljavlja lokalna skupnost. Poudariti je potrebno, da se predkupna pravica ne uveljavlja za stavbna zemljišča in stavbe ali poselitvena območja. Prav tako se predkupna pravica ne uveljavlja na zavarovanih območjih, kjer akta o zavarovanju ni sprejetega in na posebnih varstvenih območjih, kot je Natura 2000, ter tudi ne na območju naravnih vrednot. V imenu države uveljavlja predkupno pravico ARSO, razen na območju Triglavskega narodnega parka, kjer po določbah Zakona o Triglavskem narodnem parku (2010) uveljavlja predkupno pravico na kmetijskih, gozdnih, vodnih in tudi stavbnih zemljiščih, javni zavod Triglavski narodni park po postopku, ki ga predpisuje ZON.

Po predpisanem postopku za uveljavljanje predkupne pravice mora lastnik o nameravani prodaji obvestiti upravljavca zavarovanega območja in ministrstvo oziroma konkretno ARSO na posebnem obrazcu, ki sicer v zakonu ni predpisan, ga pa na agenciji zahtevajo. Ta obrazec je ponudba za prodajo, kjer mora prodajalec navesti podatke o zemljišču, ceno in vse ostale pogoje prodaje. Kjer ima zavarovano območje upravljavca (na primer Kozjanski park, Krajinski park Goričko in drugi), mora prodajalec ponudbo poslati v vednost tudi upravljavcu. ARSO je dolžan kupca pisno obvestiti v 30 dneh, ali ponudbo sprejema, in nato odkupiti zemljišče. Če predkupne pravice ne uveljavlja, lahko uveljavljajo za kmetijska zemljišča in gozdove predkupno pravico prednostni upravičenci po ZKZ, pri čemer ima na istem prednostnem mestu prednost tisti predkupni upravičenec, ki že ima v lasti kmetijska zemljišča in gozdove na zavarovanem območju. Če predkupni upravičenci po ZKZ ne uveljavljajo predkupne pravice, lahko prodajalec proda zemljišče kupcu, ki je sprejel njegovo ponudbo po določbah ZKZ in upravna enota s tem soglaša. Enak postopek velja za uveljavljanje predkupne pravice lokalne skupnosti.

Podatke o uveljavljanju predkupne pravice na zavarovanih območjih in nekatere številčne podatke o prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi smo našli samo v letnih poročilih o delu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS. Podatki samo o prometu s kmetijskimi zemljišči praviloma niso prikazani.

Kot je razvidno iz preglednice 18, je bil nakup na teh območjih v začetnih 13 letih delovanja Sklada KZG RS manjši kot v naslednjih 9 letih od leta 2006 do vključno leta 2014. Nakup je odvisen od ponudbe prodajalcev, saj Sklad KZG RS sam ne poziva

potencialnih prodajalcev k prodaji zemljišč. Podatki v preglednici 18 zajemajo nakupe, kjer ARSO ni uveljavljal predkupne pravice, saj je Sklad KZG RS kot samostojna pravna oseba v imenu RS uveljavljal predkupno pravico po določbah ZKZ.

Preglednica 18: Nakup kmetijskih zemljišč in gozdov na zavarovanih območjih (zavarovana in Natura 2000) s strani Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (Poročilo o delu in zaključni ..., 2015)

Table 18: Purchase of agricultural lands and forests in protected areas (protected areas and Natura 2000) by the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia (Poročilo o delu in zaključni ..., 2015)

Obdobje/leto	Površina v ha	Vrednost v EUR	Cena v EUR/m ²
1993 - 2005	1.527,3	4.626.311	0,30
2006	109,4	798.818	0,73
2007	260,0	1.669.793	0,64
2008	362,9	1.702.096	0,47
2009	186,8	1.097.521	0,59
2010	90,3	362.040	0,40
2011	412,0	2.073.199	0,50
2012	235,5	1.737.235	0,74
2013	64,1	269.308	0,42
2014	113,3	662.125	0,58
Skupaj /povprečje	3.361,6	14.912.181	0,40

Sklad KZG RS za nakupe v letu 2014 navaja, da so med temi zemljišči tudi zemljišča v 10 kilometrskem obmejnem pasu, kjer je bilo odkupljenih 138,9 ha, saj je s tem sledil svojim razvojnim usmeritvam kot tudi usmeritvam Vlade RS iz leta 2011. Sicer pa je bilo vseh 113,3 ha znotraj območja Nature 2000, od tega je bilo 57,27 ha kmetijskih zemljišč in 56,07 ha gozdov. Ožje znotraj zavarovanih območij je bilo odkupljenih le 29,9 ha zemljišč, od tega 23,1 ha kmetijskih zemljišč in le 6,8 ha gozdov. Sklad KZG RS je tako v letu 2014 od vseh odkupljenih kmetijskih zemljišč v obsegu 110,6 ha (preglednica 17 na str. 93) realiziral znotraj varovanih območij 23,1 ha zemljišč, kar predstavlja 21 % vseh odkupov kmetijskih zemljišč (Poročilo o delu in zaključni ..., 2015).

Država povečuje površino kmetijskih zemljišč in gozdov v zavarovanih območjih preko Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS po predkupni pravici po ZKZ, tudi če te pravice ne uveljavljata ARSO ali Triglavski narodni park po določbah ZON.

O uveljavljanju predkupne pravice poroča v letnih poročilih samo javni zavod Triglavski narodni park, ki navaja, da je v letu 2012 izdal 98 izjav v zvezi z uveljavljanjem predkupne pravice, pri tem pa v nobenem primeru ni uveljavljal predkupne pravice, ker nobeno zemljišče ni izpolnjevalo kriterijev za odkup, drugi razlog pa je pomanjkanje finančnih sredstev (Poročilo o delu, poslovno in računovodsko ..., 2013).

2.10.3 Predkupna pravica po Zakonu o varstvu kulturne dediščine

Javnopravna omejitev, ki jo določa Zakon o varstvu kulturne dediščine (2008; v nadaljnjem besedilu ZVKD-1), je zakonita predkupna pravico države, občine ali pokrajine na:

- kulturnih spomenikov in
- nepremičninah v vplivnem območju nepremičnega spomenika, če je tako določeno v aktu o razglasitvi.

Tudi kmetijska zemljišča so lahko kulturni spomeniki, kot na primer kulturna krajina, arheološka najdišča ali druga ožja ali širša območja ali pa predstavljajo nepremičnino v vplivnem območju kulturnega spomenika. Po podatkih Ministrstva za kulturo je bilo po stanju na leto 2012 na območju Slovenije vpisanih v Register nepremične kulturne dediščine 29.304 enot nepremične kulturne dediščine, poleg tega je bilo še 299 spomenikov državnega pomena in 7.947 spomenikov lokalnega pomena (Eden drugmu ..., 2014). Ker Ministrstvo za kulturo daje tudi kulturno-varstvene smernice k prostorskim planom občin, občine ta območja vnesejo v svoje prostorske načrte in akte o zavarovanju navajajo na Potrdilu o namenski rabi. Tako dobijo lastniki prvo informacijo o morebitni kulturni dediščini na svojem zemljišču.

Predkupna pravica je izključena pri prodajah sorodnikom v ravni vrsti, zakoncu, posvojitelju ali posvojencu ali pravnim osebam, ki jih je ustanovila država, občina ali pokrajina. Predkupna pravica po ZVKD-1 ima prednost pred ostalimi predkupnimi pravicami, torej tudi pred predkupnimi pravicami na kmetijskih zemljiščih po ZKZ, pred njo je samo predkupna pravica države po Zakonu o ohranjanju narave.

Po ZVKD-1 ima država predkupno pravico na spomeniku državnega pomena in na nepremičninah v vplivnem območju takega spomenika, če je tako določeno v aktu o razglasitvi. Podobno ima občina (ali pokrajina) predkupno pravico na spomeniku lokalnega pomena in na vplivnem območju tega spomenika, če je to določeno v aktu o razglasitvi. V primeru, da občina ali pokrajina ne uveljavita predkupne pravice, jo lahko država. Tako je v primeru kmetijskega zemljišča, na katerem je kulturni spomenik ali spada v njegovo vplivno območje, lastnik dolžan o prodaji le-tega obvestiti predkupnega upravičenca, torej Ministrstvo za kulturo ali občino, ki morata o tem odločiti v 30 dneh. Predkupni upravičenec lahko svojo predkupno pravico prenese na tretjo osebo, če se tako izboljša ohranitev, javni dostop in uporaba, ki je skladna z družbenim pomenom spomenika.

Pri kupoprodajni pogodbi lahko notar overi podpis prodajalca samo, če je predložena izjava predkupnega upravičenca, da odstopa od uveljavljanja te pravice ali pa po poteku rokov za uveljavljanje te pravice. Za prodajalca je pomembna še določba, da v primeru, ko predkupni upravičenec ne uveljavi svoje predkupne pravice, nepremičnine ne sme prodati po nižji ceni od prvotno ponujene predkupnemu upravičencu. Kupoprodajna pogodba, ki ni sklenjena po opisanem postopku, je nična, razen za nepremični spomenik, ki ni

zaznamovan v zemljiški knjigi. Nepremični spomeniki so vpisani oziroma zaznamovani v zemljiški knjigi, če tako določa akt o razglasitvi (Zakon o varstvu kulturne ..., 2008).

Kulturni spomenik, ki je v lasti države ali občine, ki predstavlja arheološko najdbo ali arheološko najdišče ali je zavarovan po posebnih predpisih in mednarodnih pogodbah, se po določbah ZVKD-1 ne sme odtujiti. Vsi drugi državni ali občinski nepremični spomeniki so izjemoma lahko predmet odtujitve, če o tem sprejme odločitev Vlada RS na predlog Ministrstva za kulturo oziroma občinski organ, ki je spomenik razglasil. Pri uveljavljanju predkupne pravice je pomembna še določba, da država iz proračuna nameni finančna sredstva, ki so potrebna pri uveljavljanju posebnih ukrepov varstva kulturnih spomenikov, med katere spada tudi predkupna pravica države.

Ministrstvo za kulturo ima na svoji internetni strani pri področju o varstvu kulturne dediščine opisan tudi postopek uveljavljanja predkupne ZVKD-1 ter objavljen obrazec ponudbe oziroma vloge za izdajo izjave o uveljavljanju predkupne pravice države ter navedeno kontaktno osebo, ki vodi te postopke. Nima pa javno objavljenih podatkov o tem, kolikokrat se je uveljavljala predkupna pravica, niti koliko nepremičnin je bilo odkupljenih z uveljavljanem predkupne pravice.

2.10.4 Predkupna pravica po Zakonu o vojnih grobiščih

Zaradi posebnega varstva vojnih grobišč je od leta 2003 v Zakonu o vojnih grobiščih (2003; v nadaljnjem besedilu ZVG), določena zakonita predkupna pravica države pri prodaji zemljišč, na katerih so vojna grobišča. Ta zakon ne precizira, katera so ta zemljišča, torej lahko razumemo, da so taka prav vsa zemljišča ne glede na njihovo namensko rabo, pričakovano pa je med njimi največ gozdov in kmetijskih zemljišč.

Po ZVG mora pri prodaji lastnik zemljišča, na katerem je vojno grobišče, posredovati obvestilo oziroma ponudbo o prodaji Ministrstvu RS za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je trenutno pristojno za vojna grobišča in lahko uveljavlja predkupno pravico v imenu države. Rok za odločitev je dva meseca po prejemu ponudbe, ki mora vsebovati podatke o bistvenih sestavinah predvidene kupoprodajne pogodbe.

V javno objavljenih podatkih ministrstva oziroma poročilih o delu Komisije Vlade RS za reševanje vprašanj prikritih grobišč ni mogoče najti podatkov o tem, kolikokrat je država uveljavljala predkupno pravico oziroma ali jo je sploh kdaj. Za uveljavitev predkupne pravice mora država iz proračuna zagotoviti finančna sredstva. Pristojno ministrstvo nima o uveljavljanju predkupne pravice po Zakonu o vojnih grobiščih objavljenih nobenih navodil. Telefonsko so podali podatek samo o tem, da vlog o uveljavljanju predkupne pravice ne dobivajo in da so odkupi takih zemljišč zelo redki. Problem vojnih grobišč je v tem, da je potrebno prikrita vojna grobišča najprej evidentirati. Ker pa so to praviloma

manjše površine, bi bilo potrebno taka grobišča odmeriti v samostojne parcele in na teh površinah bi se potem uveljavljala predkupna pravica.

2.10.5 Predkupna pravica po Zakonu o vodah

Zakon o vodah (2002; v nadaljnjem besedilu ZV-1) določa zakonito predkupno pravico države na vodnih zemljiščih in priobalnih zemljiščih. Ker so vodna zemljišča po namenski rabi zemljišč v prostorskih aktih občin opredeljena posebej kot vodna zemljišča, lahko predkupno pravico po ZV-1 na kmetijskih zemljiščih pričakujemo samo na priobalnih zemljiščih. Lahko pa se izjemoma zgodi, da je na kmetijskem zemljišču, ki je tako opredeljeno po namenski rabi prostora, tudi celinska voda.

Po ZV-1 predstavlja vodno zemljišče celinskih voda zemljišče, na katerem je voda trajno ali občasno prisotna, sem pa se štejejo tudi opuščene struge in prodišča, ki jih voda še občasno poplavlja, ter močvirja in zemljišča, ki jih je voda poplavela zaradi posega v prostor. Priobalno zemljišče celinskih voda obsega zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče in vsa zemljišča med visokovodnimi nasipi. Priobalno zemljišče sega pri vodah 1. reda 15 m od meje vodnega zemljišča (izven območij naselij pa 40 m od vodnega zemljišča), pri vodah 2. reda pa 5 m od vodnega zemljišča. Vode 1. reda so po ZV-1 vse večje reke in jih je v Sloveniji 33 ter vse vode, ki tvorijo ali prečkajo državno mejo. Vse preostale celinske vode, so vode 2. reda. Vodno zemljišče morja predstavljajo notranje morske vode in teritorialno morje po predpisih o pomorstvu. Priobalno zemljišče morja je zemljišče, ki neposredno meji na morje in sega 25 m od meje vodnega zemljišč. Vlada lahko po ZV-1 določi z uredbo tudi drugačno zunanjo mejo posameznih priobalnih zemljišč.

Priobalna zemljišča so glede na različno široke meje priobalnih zemljišč torej vsa kmetijska zemljišča oziroma so to deli teh kmetijskih zemljišč, ki segajo do vodnih zemljišč rek, potokov ter drugih vodotokov, jezer ali morja. Država je predkupna upravičenka pri nakupu vodnega zemljišča ter ne glede na določbe drugih zakonov tudi prva predkupna upravičenka na priobalnem zemljišču. Na priobalnem zemljišču obstaja po ZV-1 izjema v korist lokalne skupnosti oziroma občine. Če občina na delu priobalnega zemljišča celinskih voda vzpostavi status naravnega vodnega javnega dobra, zaradi omogočanja splošne rabe voda, ima občina na takem delu priobalnega zemljišča prvo predkupno pravico, ne glede na določbe, ki urejajo vrstni red predkupnih pravic po vseh drugih zakonih. Status naravnega vodnega javnega dobra dobi priobalno zemljišče z odločbo, ki jo izda pristojen občinski organ, kar se tudi vpiše v zemljiško knjigo.

Lastnik zemljišča mora o nameravani prodaji vodnega in priobalnega zemljišča obvestiti ministrstvo, konkretno Agencijo RS za okolje (v nadaljnjem besedilu ARSO) s ponudbo, ki mora vsebovati vse pogoje prodaje vključno s ceno. Če v 60 dneh ARSO ne poda izjave, da sprejema ponudbo oziroma poda izjavo, da je ne sprejema, lahko lastnik zemljišče

proda drugemu kupcu. To pa pri priobalnem kmetijskem zemljišču pomeni samo, da je potrebno upoštevati morebitne druge predkupne pravice po drugih zakonih, nazadnje pa glede postopka prodaje in predkupnih pravic upoštevati še določbe ZKZ.

ARSO v zvezi z uveljavljanjem predkupne pravice po ZV-1 ne objavlja nobenih dokumentov, niti ni o tem nobenih podatkov v letnih poročilih, niti nima v zvezi s to predkupno pravico objavljene kontaktne osebe.

2.10.6 Predkupna pravica po Zakonu o urejanju prostora

Po Zakonu o urejanju prostora (2002; v nadaljnjem besedilu ZUreP-1) lahko občina od leta 2002 uveljavlja predkupno pravico na stavbnih zemljiščih oziroma poselitvenih območjih ter izjemoma tudi na kmetijskih zemljiščih, na katerih obstaja ali je predvidena gradnja infrastrukture. Če pa obravnavamo pri prometu kmetijo kot celoto, je potrebno na stavbnih zemljiščih, ki med drugim tvorijo kmetijo, posebej preveriti tudi morebitni obstoj predkupne pravice po ZUreP-1.

Po določbah ZUreP-1 lahko občina z odlokom določi območje, kjer bo uveljavljala predkupno pravico, in to na celotnem poselitvenem območju, to je območju stavbnih zemljišč, hkrati pa tudi na območju obstoječih in predvidenih infrastrukturnih omrežij in objektov tudi izven poselitvenih območij ali na delu teh območij, torej tudi na kmetijskih zemljiščih. Če konkretno pogledamo te odloke občin, razberemo, da občine za območje uveljavljanja predkupne pravice določijo kar celotno območje stavbnih zemljišč oziroma celotno poselitveno območje občine, kot je določeno po prostorskem planu ali občinskem prostorskem načrtu. Prodajalec nepremičnine, ki spada v to, z odlokom določeno območje, mora pred sklenitvijo kupoprodajne pogodbe, od občine pridobiti potrdilo, da le-ta ne uveljavlja predkupne pravice. Če občina potrdila v 15 dneh ne izda, se upošteva, da občina ne uveljavlja predkupne pravice. Če občina ne izda nobenega potrdila in se ne izjasni v 15 dneh, je notar dolžan pri prodajalcu preveriti, ali je ta poslal ponudbo občini in ali občina res ni izdala potrdila v predpisanem roku (15 dni). V kolikor bi notar overil pogodbo brez potrdila občine oziroma brez preverbe o uveljavljanju predkupne pravice, je taka pogodba nična.

V primeru, ko občina uveljavlja predkupno pravico, ji mora prodajalec poslati ponudbo za prodajo nepremičnine z vsemi pogoji prodaje in prodajno ceno. Če občina v 15 dneh ne sprejme ponudbe in ne pojasni svoje namere, se upošteva, da nepremičnine ne bo kupila, prodajalec pa lahko nepremičnino proda drugi osebi. Tej drugi osebi lahko nepremičnino proda pod istimi pogoji ali zase ugodnejšimi pogoji, kot jih je ponudil občini. Torej drugi osebi nepremičnine ne sme prodati po nižji ceni, kot jo je ponudil občini, saj je notar pred overitvijo dolžan preveriti ponudbo in ponudbene pogoje, zato take pogodbe ne sme overiti.

Predkupna pravica občine je po določbah ZUrep-1 izključena v dveh primerih, in sicer:

- pri prodaji ali podaritvi nepremičnine zakoncu oziroma osebi, ki je izenačena z zakoncem ali sorodniku v ravni vrsti, posvojitelju ali posvojencu ter
- če je kupec država, oseba javnega prava, izvajalec državne javne službe ali investitor infrastrukture za posebne, v zakonu navedene namene gradnje v javno korist.

Izjemoma se ta vrsta zakonite predkupne pravice na kmetijskih zemljiščih s strani občine uveljavlja tudi v primerih, ko na zemljiški parceli obstajata dve namenski rabi, torej na delu stavbno zemljišče in na delu kmetijsko zemljišče. V tem primeru je prodajalec dolžan upoštevati obstoj obeh predkupnih pravic. Postopek prodaje je potrebno speljati najprej po ZUrep-1, nato pa še po ZKZ. To pa pomeni časovno zelo dolg postopek. V kolikor bi na takšni parceli občina uveljavljala predkupno pravico na stavbnem delu, bi morala naknadno sprejeti še prodajno ponudbo za kmetijski del po postopku, ki ga določa ZKZ, kar bi lahko privedlo do kolizije obeh predkupnih pravic. Tratnik (2010) navaja, da bi v tem primeru imela prednost predkupna pravica po ZKZ, ki je specialnejši predpis od ZUrep-1.

Občine lahko torej s predkupno pravico pridobivajo izjemoma tudi kmetijska zemljišča, na katerih so že zgrajeni infrastrukturni objekti ali pa so ta zemljišča namenjena za gradnjo teh objektov, vendar samo na območjih, ki jih posebej določijo z odlokom. Pričakovano je to bolj izjema, saj se tudi za bodočo gradnjo infrastrukture predvideva predhodna sprememba namenske rabe iz kmetijske v stavbno. Ta predkupna pravica ima posreden vpliv na trajno izgubo kmetijskih zemljišč v smislu pozidave. Od vseh predhodno omenjenih predkupnih pravic je ta najbolj negativna za kmetijstvo in ima diametralno nasprotno učinke predkupni pravici po ZKZ.

2.10.7 Predkupna pravica po Zakonu o gozdovih

Postopek prometa z gozdovi poteka po določbah ZKZ, izjema pa je predkupna pravica, ki jo za gozdove določa Zakon o gozdovih (1993; v nadaljnjem besedilu ZG-1993) z nadaljnjimi spremembami (predvsem Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih, 2007; v nadaljnjem besedilu ZG-2007) kot specialnejši predpis. V splošnem gre za prepletanje določb obeh zakonov, čeprav je ZG namenjen varovanju gozdov. To omejitev omenjamo predvsem zato, ker zemljišča kmetij praviloma tvorijo tudi gozdovi in pri prometu s kmetijo kot celoto naletimo tudi na omejitve, ki jih določa ZG. Hkrati sta kmetijska in gozdarska proizvodnja močno povezani. Kot smo omenili že v poglavju o zemljiščih na kmetiji 2.1.2.1, so sicer gozdovi v ZG opredeljeni po dejanski rabi, namenska raba je drugotnega pomena. Pri prometu z zemljišči pa je namenska raba odločilna, saj so lahko tudi po dejanski rabi gozdna zemljišča opredeljena kot kmetijska zemljišča po namenski rabi.

ZG-1993 s spremembo v ZG-2007 določa posebno predkupno pravico na gozdovih. Poleg navadnih gospodarskih gozdov ZG opredeljuje varovalne gozdove in gozdove s posebnim pomenom, za katere veljajo posebne predkupne pravice države ali občine.

Varovalni gozdovi so gozdovi, ki v posebnih ekoloških razmerah varujejo sebe in nižje ležeča zemljišča ter tisti, v katerih je izjemno poudarjena katera koli ekološka funkcija. Po ZG-2007 te gozdove razglasi vlada s posebnim predpisom.

Gozdovi s posebnim pomenom so gozdovi s posebno poudarjeno raziskovalno funkcijo, funkcijo varovanja naravnih vrednot ali kulturne dediščine. Razglasijo se s posebnim predpisom vlade. Lahko pa vlada ali občina (glede na poseben interes enega ali drugega) razglasita za gozdove s posebnim pomenom tudi gozdove, v katerih je posebej poudarjena zaščitna, rekreacijska, turistična, poučna, higiensko-zdravstvena, obrambna ali estetska funkcija. Med te gozdove spadajo tudi gozdna zemljišča, na katerih so skladišča ali vadbena objekti za obrambne potrebe in z njimi upravlja Ministrstvo za obrambo, prav tako pa so gozdovi s posebnim pomenom tudi vsi gozdovi na zavarovanih območjih, ki so zavarovana po določbah ZON-2004.

Po ZG-2007 ima Republika Slovenija oziroma pravna oseba, ki gospodari z gozdovi v lasti RS, prvo predkupno pravico na kompleksu gozdov, ki je večji od 30 ha. Prav tako ima država predkupno pravico pri nakupu vseh varovalnih gozdov in gozdov s posebnim pomenom, razen tistih gozdov s posebnim pomenom, ki so razglašeni z občinskim predpisom. Pri teh gozdovih s posebnim pomenom ima predkupno pravico občina. V kolikor občina predkupne pravice ne uveljavi, je naslednji predkupni upravičenec lastnik, katerega zemljišče meji na gozd, ki je predmet prodaje.

ZG-2007 določa, da mora v primeru prodaje varovalnih gozdov, gozdov s posebnim pomenom in gozdnih kompleksov nad 30 ha, upravna enota obvestiti, to pomeni poslati ponudbo prodajalca predkupnemu upravičencu (državi ali občini), ta pa mora v 30 dneh prodajalcu in upravni enoti podati pisno izjavo, ali uveljavlja predkupno pravico. V primeru sprejema ponudbe objava ponudbe za prodajo na oglasni deski ni potrebna.

Na vseh ostalih navadnih gospodarskih gozdovih pa ima po ZG prvo predkupno pravico lastnik zemljišča, ki meji na gozdno zemljišče, ki se prodaja. Mejno zemljišče ima lahko kakršno koli namensko rabo, lahko je kmetijsko zemljišče, gozd, stavbno ali drugo zemljišče. Naslednji predkupni upravičenec je katerikoli lastnik gozda, ki je najbližje gozdu, ki se prodaja. V kolikor tudi takšnega predkupnega upravičenca ni, se upošteva vrstni red predkupnih upravičencev po ZKZ. Vsi ostali postopki in roki celotnega prometa z gozdovi so določeni po ZKZ, razen omenjenih posebnosti o predkupni pravici, ki jih določa Zakon o gozdovih.

Na zemljiški parceli, ki je kmetijsko zemljišče, pride do uporabe te predkupne pravice v primeru, ko ima ta zemljiška parcela dvojno namensko rabo, torej je v delu kmetijsko zemljišče in v delu gozdno zemljišče, ne glede na dejansko rabo zemljišča. V tem primeru je potrebno na taki zemljiški parceli upoštevati obe predkupni pravici, vendar niti ZKZ niti Zakon o gozdovih ne vsebujeta določb, kako ravnati v takšnem primeru. Tratnik (2010) sicer navaja, da je Zakon o gozdovih specialnejši predpis in bi bilo potrebno najprej upoštevati prednostni vrstni red po ZG pred ZKZ, ob tem pa napotuje tudi na sodno prakso, kjer smo našli uporabne rešitve. Zanimivo je, da je Upravno sodišče v vseh v nadaljevanju omenjenih sodbah, za gozdna zemljišča upoštevalo, da je gozdno zemljišče tisto, ki ga tako opredeljuje dejanska raba in je bila namenska raba drugotnega pomena.

Kadar so predmet prodaje kmetijska in gozdna zemljišča skupaj kot celota, se prednostni vrstni red predkupnih upravičencev po Sodbi III U 366/2012 določi z upoštevanjem pretežnostnega načela, saj vrstnega reda ni možno uveljavljati istočasno po določbi 23. člena ZKZ in 47. člena ZG (Odločba Upravnega sodišča ..., 2013d). Podobno je Upravno sodišče odločalo že v predhodnih primerih v Sodbi U 2540/2007 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2009) in Sodbi I U 1854/2011 (Odločba Upravnega sodišča ..., 2011b) in navedlo, da je pretežnostni kriterij pri prodajah zemljišč v sodno upravni praksi uveljavljen kriterij. Pri tem je bilo uporabljeno pretežnostno načelo glede površin in ne vrednosti zemljišč, kar lahko pomeni veliko razliko. Pretežnostno načelo je mogoče uporabiti tudi v primeru, ko je predmet prodaje samo ena parcela, ki je v delu kmetijsko zemljišče, v delu pa gozd. Tako se v primerih, ko manjši del prodajne celote predstavljajo po površini kmetijska zemljišča, večji del pa gozdovi, upošteva predkupna pravica za celoto po določbah ZG, torej tudi za manjšinska kmetijska zemljišča. Gre še za eno izjemo, kjer se predkupna pravica na kmetijskem zemljišču ne določa po ZKZ, vendar pa postopek poteka po določbah ZKZ. Omejitve glede uveljavljanja predkupne pravice po ZKZ in po ZG zasledujejo podobne cilje, torej varovanje kmetijskih zemljišč ali varovanje gozdov. S prenosom lastninske pravice na osebo, ki uveljavlja predkupno pravico na celotni posesti, ki jo tvorijo kmetijska in gozdna zemljišča, se hkrati ohranja celovitost posesti, lahko pa se tudi prepreči drobitev enotne posesti.

Kot zelo posebno omejitev moramo omeniti še prepoved delitve gozdnih parcel, ki so manjše od 5 ha, ki velja po noveli Zakona o gozdovih od leta 2007. To v osnovi ni prepoved prometa, je pa prepoved parcelacije in prodaje manjših parcel, ki bi nastale z delitvami gozdnih parcel. Ta omejitev se v nobenem primeru ne nanaša na kmetijska zemljišča, ki bi bila v kakršni koli povezavi z gozdom. Možne pa so naslednje izjeme:

- delitev gozdne parcele, če po namenski rabi po prostorskih aktih občine ni gozd ali v delu ni gozd (možna je parcelacija, na primer kmetijskega dela zemljišča v samostojno parcelo in nato promet samo z njo),
- delitev parcele za potrebe gradnje javne infrastrukture,
- delitev parcele, ki je v solasti države ali občine, torej je v tem primeru možna fizična razdružitev v naravi.

2.10.8 Splošni zaključki o posebnih predkupnih pravicah in drugih posebnih omejitvah pri prometu kmetijskih zemljišč

Vse javnopravne omejitve, ki smo jih zbrali in analizirali v poglavju 2.10, se navezujejo na promet z različnimi nepremičninami, med katerimi so tudi kmetijska zemljišča in druga zemljišča po namenski rabi. V primeru kmetijskih zemljišč gre za zemljišča, ki ležijo na posebnih območjih in imajo posebne neproizvodne lastnosti ali funkcije, ki soobstajajo skupaj z osnovno kmetijsko funkcijo zemljišča. Kmetijski namen ali proizvodna funkcija zemljišča je v teh primerih drugotnega pomena, javni interes zasleduje na teh območjih neproizvodne cilje. Omejitve, ki izhajajo iz uveljavljanja predkupne pravice, se lahko uveljavljajo samo pri prodajah teh zemljiščih. Druge omejitve, kot je prepoved prometa ali delna omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči v lasti države, pa so bile uvedene s predpostavko, da se na državnih zemljiščih lažje zasleduje cilje ohranjanja narave po Zakonu o ohranjanju narave ali ohranitev, upravljanje in dostopnost do kulturnega spomenika ali vplivnega območja kulturnega spomenika po Zakonu o varstvu kulturne dediščine. Sam način uveljavljanja predkupne pravice je v različnih zakonih različno preciziran, običajni roki za uveljavljanje predkupne pravice države ali občine so 30 ali 60 dni, Zakon o urejanju prostora pa ima krajši 15 dnevni rok. Številne predkupne pravice, ki jih določajo različni zakoni, moramo razumeti bolj kot varovalko, da imata država ali občina ali obe skupaj oziroma vsaka zase možnost prednostnega nakupa zemljišč, ki so posebnega pomena za državo ali občino, in tako uveljavljata javni interes.

Na kmetijskem zemljišču lahko hkrati obstaja več predkupnih pravic po različnih zakonih, torej lahko pride do kolizije predkupnih pravic. Za uveljavitev le-teh je pomemben prednostni vrstni red oziroma katera je močnejša. Teoretično bi lahko imeli kmetijsko zemljišče, ki leži na zavarovanem območju po ZON, na katerem bi bilo vojno grobišče, hkrati bi bilo v vplivnem območju kulturnega spomenika in bi ležalo tik ob reki, torej bi bilo še priobalno zemljišče. Po Tratniku (2010) bi morali najprej uporabiti predkupno pravico po Zakonu o vojnih grobiščih, nato po Zakonu o ohranjanju narave, nato po Zakonu o varstvu kulturnih spomenikov in Zakonu o vodah, ker naj bi vojno grobišče na zavarovanem območju pomenilo še ožjo specialnost. Ker je po vseh teh zakonih prva predkupna upravičenka država, bi lahko razumeli, da je prav vseeno, na podlagi katerega zakona država uveljavi svojo predkupno pravico. Bolj pomembno je za prodajalca spoznanje, da bi moral pošiljati ponudbo za prodajo vsem državnim institucijam, ki v imenu države lahko uveljavijo predkupno pravico. Te dileme niso jasno urejene v nobenem od teh zakonov, morda je še najbolj razumljiva navedba v Zakonu o ohranjanju narave, da je ta predkupna pravica pred vsemi drugimi morebitnimi predkupnimi pravicami.

Samo na območju določenih katastrskih občin v Sloveniji so posebej varovani obrambni interesi države tako, da Ministrstvo za obrambo kontrolira ves pravni promet, med drugim tudi s kmetijskimi zemljišči. Tudi v tem primeru gre za kmetijska zemljišča, ki imajo posebne lastnosti pomembne za obrambo države. Neizdaja soglasja ali zavrjena izdaja

soglasja pomeni, da promet s konkretnim kupcem ni mogoč, lahko pa se izvede postopek prodaje z drugim kupcem.

Posamezna ministrstva in njihove službe, ki se ukvarjajo z vsemi omenjenimi posebnimi omejitvami, predvsem pa z uveljavljanjem predkupne pravice države, ne objavljajo podatkov o tem, v kolikšnem obsegu sploh uveljavljajo predkupno pravico. Del podatkov za zahodno območje ob meji z Italijo smo našli v poročilu medresorske skupine, ki je preverjala in zbirala podatke o nakupih nepremičnin predvsem s strani tujcev in uveljavljanja zakonite predkupne pravice (Poročilo o delu medresorske ..., 2011). Tako ARSO v poročilu navaja, da ni proračunske postavke na uveljavljanje predkupne pravice po ZV-1, prav tako ne navaja prav nobenih podatkov o morebitnem uveljavljanju predkupne pravice po ZON. Ministrstvo za kulturo navaja samo en primer odkupa kulturnega spomenika na primorskem območju in nekaj vlog, kjer pa uveljavljanja predkupne pravice ni bilo. Na drugi strani pa Ministrstvo za obrambo navaja, da so imeli pred letom 2010 letno od 3500 do 4200 vlog za izdajo soglasij, v letu 2010 pa še samo 2310 vlog (med njimi 18 vlog tujcev). Navajajo, da gre predvsem za administrativno obremenjevanje strank in da je v predlogu sprememb Zakona o obrambi predvidena ukinitvev izdajanja soglasij, saj v takšni obliki ni več smiselno. V letu 2015 ta sprememba v zakonu še vedno ni realizirana (Poročilo o delu medresorske ..., 2011).

2.11 JAVNOPRAVNE OMEJITVE PRI PROMETU TER POSESTNO IN ZEMLJIŠKO STANJE KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

Po letu 1991 so je z osamosvojitvijo Slovenije pričelo spreminjati stanje v strukturi zemljišč ter posestno stanje kmetij. Nekateri številčni pokazatelji sprememb smo prikazali v preglednicah 19 in 20. Povzeli smo podatke statističnega urada, pri tem pa smo ugotovili, da so se metodološka navodila spreminjala in nekateri sedANJI podatki niso več primerljivi s podatki pred letom 1991, pa tudi ne s podatki za leto 1991. Statistični urad je zbiranje in prikazovanje podatkov postopno prilagajal mednarodnim standardom. Posebej pri vodenju podatkov o kmetijskih zemljiščih in kmetijskih gospodarstvih se po letu 1991 prikazujejo podatki o evropsko primerljivih družinskih kmetijah oziroma kmetijskih gospodarstvih (v nadaljevanju EPK) ter o kmetijskih zemljiščih v uporabi (v nadaljevanju KZU) (SURs, 2015).

EPK so evropsko primerljive družinske kmetije (kmetijska gospodarstva), ki imajo v uporabi najmanj 1 ha KZU, v kolikor imajo manj kot 1 ha KZU, pa morajo imeti najmanj 10 arov kmetijskih zemljišč in 90 arov gozda ali najmanj 30 arov trajnih nasadov ali različne kombinacije živine in vinogradov oziroma več kot 50 panjev čebel ali pridelujejo zelenjadnice, zelišča, jagode in gojene gobe ter cvetje in okrasne rastline. Med kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) spadajo njive, vrtovi, travniki, pašniki ter trajni nasadi z drevesnicami, trsnicami in matičnjaki. Pred letom 1991 so med kmetijska zemljišča spadala tudi neobdelana in zaraščujoča zemljišča (SURs, 2015).

Ob definiciji EPK se lahko navežemo na status kmeta in ugotovimo, da člani na malih EPK ne morejo imeti status kmeta, razen če imajo na kmetiji takšno kmetijsko proizvodnjo, ki daje vsaj toliko dohodka, kot je vsakoletni cenzen za pridobitev statusa kmeta.

Preglednica 19: Število družinskih kmetij, površina kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) in površina KZU na kmetijo (SURs, 2015)

Table 19: Number of family farms, area of utilised agricultural area (UAA), and area of UAA per farm (SURs, 2015)

	1991	2000	2005	2010	2013
Št. kmetij	111.951	86.467	77.176	74.646	72.378
Površina KZU v ha	561.294*	485.878	485.432	474.434	477.024
Ha KZU/kmetijo	5,3*	5,6	6,3	6,4	6,6

*- za leto 1991: podatek ni popolnoma primerljiv s kasnejšimi podatki

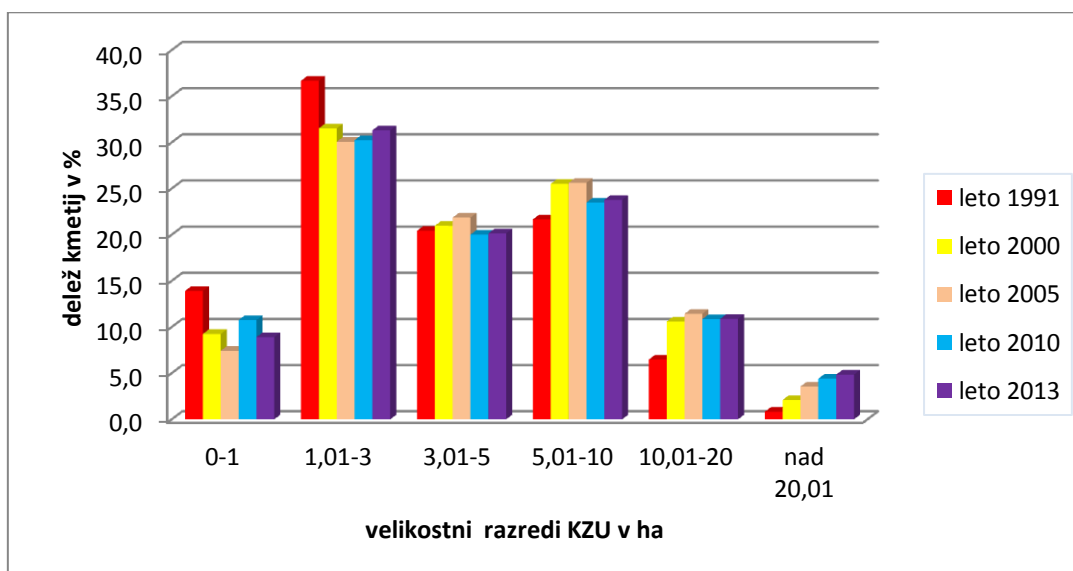
Kot je razvidno iz preglednice 19, se je število družinskih kmetij, to je EPK, začelo po letu 1991 hitro zmanjševati. Do leta 2013 je zaradi različnih vzrokov propadlo ali prenehalo obstajati skoraj 40.000 kmetij. Te, ki obstajajo, pa postajajo v povprečju nekoliko večje. V letu 2013 je imela Slovenija samo še dobrih 72.300 družinskih kmetij, od leta 2000 do 2013 se je povprečna površina kmetijskih zemljišč v uporabi kmetije povečala za 1 ha iz 5,6 ha na 6,6 ha. Ob tem se zaradi različnih razlogov zmanjšuje skupna površina uporabnih kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Podatkov o tem, ali so na zmanjševanje števila kmetij in površine KZU vplivale javnopravne omejitve, ni objavljenih. V določeni meri pa so med vsemi drugimi razlogi tudi določbe o predkupni pravici in načelni prepovedi delitve zaščitenih kmetij prispevale k temu, da so se kmetije pričele posebno po letu 2000 povečevati in da površina kmetijskih zemljišč v uporabi na posamezni kmetiji narašča.

Preglednica 20: Število in delež kmetijskih gospodarstev (EPK) glede na velikost uporabljenih kmetijskih zemljišč (KZU) (SURs, 2015)

Table 20: Number and ratio of agricultural holdings by the size of used agricultural lands (SURs, 2015)

Velikostni razredi KZU v ha	Število kmetijskih gospodarstev					Delež kmetijskih gospodarstev v %				
	1991	2000	2005	2010	2013	1991	2000	2005	2010	2013
brez KZU	20	44	34	191	100	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1
do 1,00 ha	15.576	7.999	5.731	8.030	6.445	13,9	9,3	7,4	10,8	8,9
1,01 - 3,00 ha	41.062	27.255	23.206	22.573	22.660	36,7	31,5	30,1	30,2	31,3
3,01 - 5,00 ha	22.868	18.130	16.868	14.934	14.579	20,4	21,0	21,9	20,0	20,1
5,01- 10,00 ha	24.251	22.058	19.775	17.530	17.207	21,7	25,5	25,6	23,5	23,8
10,01 - 20,00 ha	7.251	9.165	8.819	8.100	7.882	6,5	10,6	11,4	10,9	10,9
nad 20,01 ha	923	1.816	2.743	3.288	3.505	0,8	2,1	3,6	4,4	4,8
Skupaj	111.951	86.467	77.176	74.646	72.378	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

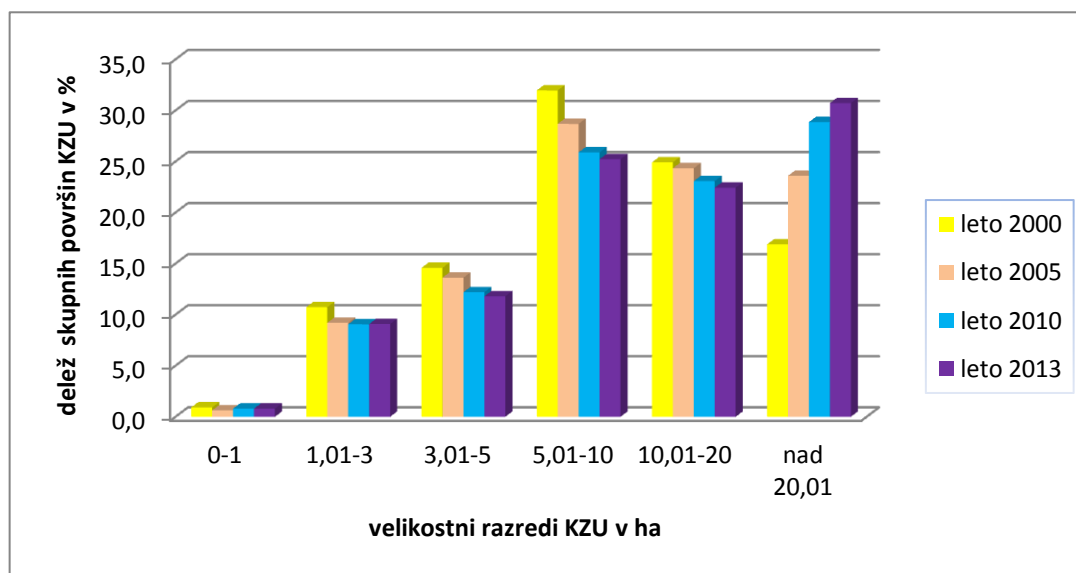
V preglednici 20 smo prikazali število družinskih kmetij glede na velikost uporabljenih kmetijskih zemljišč. Ne glede na zmanjšanje skupnega števila kmetij ima še vedno največ in to kar 31 % kmetij v uporabi le od 1 do 3 ha kmetijskih zemljišč, pa čeprav se je število takšnih kmetij od leta 1991 do 2013 skoraj razpolovilo. Številčno se je stanje po letu 1991 zmanjševalo v vseh posestnih skupinah, razen v skupini 10 do 20 ha in v skupini nad 20 ha kmetijskih zemljišč v uporabi. To je dober pokazatelj povečevanja velikosti kmetij, saj je v letu 2013 imelo že 15,7 % vseh kmetij v uporabi nad 10 ha kmetijskih zemljišč. A še vedno ima 60,4 % vseh kmetij v uporabi do 5 ha kmetijskih zemljišč, v letu 1991 pa je bilo takšnih kar 71 %.



Slika 3: Delež kmetijskih gospodarstev (EPK) po velikostnih razredih kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) (SURS, 2015)

Figure 3: Agricultural holdings ratio (ECF) by size classes of utilized agricultural area (UAA) (SURS, 2015)

Iz primerjav grafikonov na sliki 3 in 4, je zelo dobro opazno, da so imele v letu 2013 maloštevilne velike kmetije (4,8% vseh kmetij), ki so imele v uporabi nad 20 ha kmetijskih zemljišč, skupaj v uporabi kar 30 % vseh kmetijskih zemljišč, sledila pa jim je skupina med 5 in 10 ha zemljišč v uporabi, ki uporablja slabih 25 % vseh površin kmetijskih zemljišč. Številčno izredno velika skupina malih kmetij z 1 do 3 ha zemljišč v uporabi, pa je dejansko obdelovala manj kot 10 % vseh kmetijskih zemljišč. Površine kmetijskih zemljišč v uporabi se opazno pomikajo k velikim kmetijam, kar pa je tudi eden izmed glavnih ciljev, ki jih zasleduje ZKZ preko omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči.



Slika 4: Delež skupnih površin kmetijskih zemljišč (KZU), ki jih imajo v uporabi kmetijska gospodarstva (EPK) po posameznih velikostnih razredih KZU (SURS, 2015)

Figure 4: The proportion of the area of utilised agricultural area (UAA) used by agricultural holdings (ECF) by the individual size classes of UAA (SURS, 2015)

Promet s kmetijskimi zemljišči skupaj z raznimi drugimi dejavniki vpliva na lastniško stanje kmetij. Če tukaj izpostavimo stroge omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči v sklopu zaščitene kmetije, pa iz preglednice 20 vidimo, da te omejitve prav nič ne vplivajo na obsežno skupino 60,4 % kmetij (stanje leta 2013), ki imajo v uporabi do 5 ha kmetijskih zemljišč, saj te kmetije ne morejo biti zaščitene, ker praviloma ne zadostijo kriteriju 5 ha primerljivih površin (razen, če imajo poleg kmetijskih še dovolj gozdnih površin). Ostalim večjim kmetijam pa pomeni zaščita kmetije pri prometu največkrat oviro pri smiselnem zaokroževanju zemljišč in trženju z zemljišči, predvsem pa veliko oviro pri podaritvah dedičem.

Druga javnopravna omejitev, to je možnost uveljavljanja predkupnih pravic za kmete, pa lahko bistveno pripomore k povečevanju in zaokroževanju posesti kmetij in je pripomogla k temu, da se kmetije povečujejo. Kot je razvidno iz preglednice 20 in slike 3, se od leta 1991 stalno povečuje število kmetij, ki imajo v uporabi nad 10 ha kmetijskih zemljišč, še zlasti pa skupina tistih, ki imajo nad 20 ha takih zemljišč. S tem se dosega cilj povečevanja in tudi zaokroževanja kmetij, ki bodo sposobne preživeti, bodo iz kmetijstva ustvarjale dovolj dohodka ter hkrati poskrbele za obdelanost podeželja, poselitev podeželja ter prispevale tudi k vzdrževanju kulturne krajine.

3 MATERIAL IN METODE

3.1 ZBIRANJE PODATKOV O POSTOPKIH PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

3.1.1 Podatki o postopkih prometa po upravnih enotah

Za prikaz analize javno dostopnih številčnih podatkov o postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči na območju celotne Slovenije, smo preučili podatke v letnih poročilih upravnih enot za obdobje od leta 2011 do leta 2014, ki jih zbira Ministrstvo za javno upravo in jih tudi objavlja na svoji internetni strani. Ker za leto 2015 nismo imeli drugih podatkov, smo za prikaz dejavnosti upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči mesečno spremljali javno objavljene ponudbe za prodajo na e-oglasni deski za vseh 58 upravnih enot. Podatke smo analizirali, prikazali opisne statistike in jih smiselno vključili v razpravo pri rezultatih ankete.

3.1.2 Podatki o trgu nepremičnin v Sloveniji

Dogajanje na slovenskem nepremičninskem trgu spremlja, zbira in vodi Geodetska uprava Republike Slovenije, ki v Evidenci trga nepremičnin (v nadaljnjem besedilu ETN) zbira in vodi podatke po različnih vrstah nepremičnin. ETN je večnamenska zbirka podatkov o kupoprodajnih in najemnih pravnih poslih z vsemi nepremičninami, torej stanovanji, hišami, poslovnimi nepremičninami, zemljišči za gradnjo stavb ter kmetijskimi in gozdnimi zemljišči. Vzpostavljena je bila v letu 2007 na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (2006). Za kupoprodajne posle v to evidenco sporočajo podatke:

- Finančna uprava Republike Slovenije (oziroma predhodno Davčna uprava RS) za vse nepremičnine iz prejetih napovedi za odmero davka na promet z nepremičninami,
- vsi prodajalci zavezanci za DDV za nepremičnine, kjer je bil pri prodaji obračunan davek na dodano vrednost.

Nepremičninski posli se spremljajo in analizirajo s tržnega vidika, poseben poudarek je na cenah po analitičnih območjih, na katera je za namen statistične analize razdeljena Slovenija.

3.2 OPREDELITEV UPRAVNIH ENOT

Upravne enote predstavljajo del širše javne uprave in ožje del državne uprave. Ustanovljene so bile 1.1. 1995 v procesu organiziranja javne uprave na lokalni ravni, ko so od nekdanjih občin prevzele upravne naloge in pristojnosti (Virant, 2004). Zakon o državni upravi (2005) določa, da se upravne enote ustanovijo za opravljanje tistih nalog državne uprave, ki jih je potrebno organizirati in izvajati teritorialno. V Sloveniji od leta 1995 deluje 58 upravnih enot, ki so praviloma nastale teritorialno na območju nekdanjih občin. Kot je razvidno iz priloge C, so upravne enote po površini in številu prebivalcev zelo

raznolike. Po površini sta največji Tolmin in Ljubljana z več kot 900 km², najmanjše pa obsegajo manj kot 100 km² (to so Izola, Piran, Trbovlje in Hrastnik) (Splošni statistični podatki ..., 2015) .

Upravne enote odločajo v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji, razen če ni za določeno upravno zadevo z zakonom določeno drugače. Upravno enoto vodi načelnik, ki predstavlja upravno enoto in poleg drugih nalog izdaja upravne odločbe na prvi stopnji, torej odloča na prvi stopnji. Upravne enote opravljajo upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva in dejansko opravljajo naloge, ki so določene z zakoni, pod strokovnim vodstvom resornih ministrstev. Glede na določbe Zakona o državni upravi (2005) daje resorno ministrstvo na svojem delovnem področju upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in pomoč ter obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij, spremlja delo, nadzoruje izvrševanje upravnih nalog in lahko tudi naloži upravni enoti, da v okviru svoje pristojnosti opravi določene naloge, sprejme določene ukrepe in o tem odloča.

Tako opravljajo upravne enote med drugim tudi naloge s področja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljnjem besedilu MKGP), ki zajemajo upravne postopke in druge upravne naloge s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane. Ti upravni postopki so predvsem s področij agrarnih operacij, agrarnih in pašnih skupnosti, denacionalizacije, registra kmetijskih gospodarstev, grafičnih enot rabe kmetijskih zemljišč (GERK), obnove vinogradov, ribolova, vinarstva ter prometa s kmetijskimi zemljišči in zaščitene kmetij. Med druge upravne naloge (imenovane z okrajšavo DUN) s področja kmetijstva pa spadajo med drugim prijave zalog vina in letnega pridelka, uskladitve in vpisi GERK-ov, vpisi v evidenco Registra kmetijskih gospodarstev, na področju prometa s kmetijskimi zemljišči pa so to objave ponudb o prodajah kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij, izdajanje potrdil, da odobritev pravnega posla ni potrebna in izdajanje potrdil o medsebojni menjavi kmetijskih zemljišč (Vsebinsko poročilo o delu ..., 2015).

3.3 IZVEDBA ANKETE

Ker upravne enote vodijo postopke in odločajo v upravnih postopkih ter tudi o drugih upravnih nalogah s področja prometa s kmetijskimi zemljišči, smo se odločili, da z empirično raziskavo v okviru upravnih enot preverimo, kako se v praksi izvajajo postopki, ki so uvedeni prav zaradi omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ter kako se dejansko izvršujejo omejitvene zakonske določbe pri prometu. Uslužbenci upravnih enot, ki se ukvarjajo s prometom kmetijskih zemljišč, so strokovno usposobljeni in praviloma vsakodnevno vodijo zahtevne upravne postopke za odobritev pravnih poslov pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, pri čemer so v teh postopkih pogosto udeležene stranke z nasprotujočimi si interesi. Glede na to, da je upravnih enot v Sloveniji samo 58, smo se odločili, da bomo izvedli anketiranje vseh upravnih enot tako, da bomo vse upravne enote zaprosili za izpolnitev anketnega vprašalnika. Anketni vprašalnik

pripravljen v internetni obliki na naslovu: <https://www.1ka.si/a/65807> smo poslali 28. maja 2015 po elektronski pošti na elektronske naslove vseh 58 upravnih enot, in sicer s spremnim nagovorom za načelnika oziroma načelnico upravne enote. Ta spremni dopis skupaj z anketnim vprašalnikom je razviden iz Priloge D. Elektronske naslove in ostale podatke o upravnih enotah smo pridobili na portalu upravnih enot na http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/.

Načelnike upravnih enot smo zaprosili za sodelovanje v tem smislu, da anketo posredujejo v izpolnitev uslužbencu, ki dela na področju prometa s kmetijskimi zemljišči. Po 12 dneh, to je 8. junija 2015, smo se načelnikom upravnih enot zahvalili za sodelovanje ter povabili še tiste, ki iz različnih razlogov ankete niso izpolnili, da jo morebiti še izpolnijo. Anketni vprašalnik je bil za izpolnjevanje odprt do 16. junija 2015, skupaj torej 20 dni, od 58 upravnih enot pa smo pridobili 38 izpolnjenih anketnih vprašalnikov.

3.3.1 Anketni vprašalnik

Anketa je bila pripravljena v orodju 1KA v mesecu maju 2015. Orodje 1KA je odprtokodna aplikacija, ki nudi podporo za spletno storitev anketiranja. Kot aplikacija je lahko nameščena na poljubnem, dovolj zmogljivem računalniku. Matična aplikacija 1KA je brezplačno dostopna na domeni www.1ka.si na strežniku Centra za družboslovno informatiko, Fakultete za družbene vede, Univerze v Ljubljani (Anketa 1KA ..., 2015).

Anketni vprašalnik, ki je razviden iz priloge D2, smo razdelili na 29 vprašanj, ki se nanašajo na 8 sklopov:

- na pretekle omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči,
- na zaščitene kmetije,
- na prodaje kmetijskih zemljišč in uveljavljanje predkupne pravice,
- na podaritve kmetijskih zemljišč,
- na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS in status kmeta,
- na predvidene spremembe in dopolnitve ZKZ,
- na omejitve po Zakonu o ohranjanju narave ter
- na splošne podatke o vodenju postopkov prometa na upravnih enotah.

Vprašalnik je bil pripravljen v internetni obliki, kar ima tako prednosti kot tudi slabosti v primerjavi z osebnim anketiranjem. V naši anketi bi izpostavili kot prednost enostaven dostop do anketirancev, podatki so bili takoj zbrani, analiza je bila enostavnejša. Slabosti so se pokazale v možnosti nepravilnega razumevanja postavljenih trditev, v pojavljanju neodgovorjenih vprašanj, ker anketiranci niso želeli ali niso znali odgovoriti ali pa so nehote preskočili vprašanje ali trditev, manj vešči uslužbenci so se morda slabše znašli v internetni aplikaciji. Neodgovorjeni deli ankete so nam povzročili pri interpretaciji rezultatov nekaj težav, zato smo morali poiskati dodatna pojasnila tudi z neposrednimi intervjuji.

Anketni vprašalniki so bili obdelani z analizo, ki jo omogoča orodje 1KA, rezultati pa predstavljeni z opisnimi statistikami.

3.3.2 Intervju

Poleg ankete smo pri preučevanju postopkov prometa opravili tudi tri intervjuje z uslužbenci upravnih enot, ki vodijo ali odločajo v teh postopkih, in sicer na Upravni enoti v Lendavi z Miranom Lovrinom, na Upravni enoti v Brežicah z Ano Klemenčič in na Upravni enoti v Celju z Dašo Knez. Posamezne informacije smo preverili tudi z uslužbenko na Upravni enoti v Slovenj Gradcu, Katjušo Konečnik Kotnik. Podatki intervjujev niso predstavljeni posebej, pač pa so nekatere informacije smiselno vključene v razpravo med rezultati ankete. Intervjuji niso bili strogo formalni, ampak bolj v obliki razgovora o celostni problematiki prometa s kmetijskimi zemljišči.

4 REZULTATI IN RAZPRAVA

4.1 PRIKAZ PROMETA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI

4.1.1 Promet s kmetijskimi zemljišči po upravnih enotah v preteklih letih

Pri pregledu letnih poročil o delu upravnih enot smo ugotovili, da se za področje prometa s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi dejansko zbirajo samo podatki:

- o številu objavljenih ponudb za prodajo,
- o številu izdanih potrdil, da odobritev pravnega posla ni potrebna ter
- o številu menjav oziroma izdanih potrdil, da je menjalna pogodba ali listina o menjavi kmetijskih zemljišč in gozdov agrarna operacija po ZKZ.

Ti podatki so vsako leto zbrani in prikazani v dokumentih, imenovanih Poročila o drugih upravnih nalogah (MJU, 2015). Navedene podatke smo za obdobje od leta 2011 do leta 2014 zbirno prikazali v preglednici, ki se zaradi obsežnosti nahaja v prilogi B.

Ločenih podatkov se samo za kmetijska zemljišča ne vodi v nobeni evidenci. Pri preučevanju določb o prometu po ZKZ smo pričakovali, da te podatke ali vsaj vsebinske podatke o izvajanju kmetijske zemljiške politike zbira Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Tako bi pričakovali, da se zbirajo podatki o tem, koliko objavljenih ponudb za prodajo se konča s sklenitvijo pravnega posla oziroma pogodbe, torej z odobritvijo pravnega posla in kako se v teh primerih številčno uveljavlja predkupna pravica ter koliko je pritožb v postopkih prometa in kako so te pritožbe uspešne. Ko smo iskali te podatke na upravnih enotah, smo dobili informacijo, da se podatkov ne zbira posebej za upravne postopke s področja prometa, ampak zbirno za vse upravne postopke s področja kmetijstva, lahko pa še širše s področja kmetijstva in okolja skupaj.

Iz priloge B lahko razberemo, da je skupno število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v obdobju 2011-2014 rahlo naraščalo, saj je bilo v letu 2011 v Sloveniji objavljenih 12.021 ponudb, v letu 2014 pa 13.961. Ponudba kmetijskih zemljišč in gozdov je na ravni države obsežna in živahna. Razlike med upravnimi enotami so izredno velike, saj je bilo minimalno število objavljenih ponudb 12 v letu 2012 v Trbovljah, do največ 943 v Murski Soboti. Sicer pa so imeli najmanj ponudb po letih največkrat v Trbovljah in Dravogradu, pod 50 letno objavljenih ponudb so imeli še v Hrastniku, Logatcu, Trzinu ter na Ravnah na Koroškem. Po največjem številu objav prodajnih ponudb sta se izmenjevali Upravni enoti Murska Sobota in Ptuj, njima pa so sledili v Lendavi, Novem mestu, Ljubljani, Mariboru in Kopru. Ponudba kmetijskih zemljišč je v splošnem zelo velika na vzhodnem delu Slovenije, v ruralnih območjih Prekmurja in Podravja (MJU, 2015). Iz podatkov sicer ne moremo razbrati površin, ki so predmet prodajnih ponudb, lahko pa sklepamo, da veliko število ponudb izkazuje tudi večje skupne prodajne površine. So pa v okolici večjih mest predmet posameznega prodajnega posla manjše površine, kot na ruralnih območjih.

Potrdila, da odobritev ni potrebna, se izdajajo za različne pogodbe med sorodniki 1. dednega reda (darilne, izročilne, ...), pogodbe o dosmrtnem preživljanju ter za odobritve drugih poslov, ki jih zakon izrecno navaja. Teh potrdil izdajo upravne enote manj, kot pa imajo objavljenih ponudb za prodajo. Potrdila se namreč izdajajo za že sklenjene posle. Največ izdanih potrdil je bilo v Sloveniji v letu 2011, in to skupaj 9840, in je po letih rahlo nihalo. Najmanj jih je bilo v letu 2013 skupaj 7393, v letu 2014 pa 8350. Minimalno letno število teh potrdil so izdali v Hrastniku leta 2013, in sicer 14 in v Izoli v več letih samo 18, pod 50 letno so jih izdali še v Trbovljah, Dravogradu, Trziču in Ribnici. Največ potrdil (od 419 do 617 letno) je v vseh štirih preučevanih letih izdajal Ptuj, sledijo Ljubljana in Novo mesto ter Murska Sobota in Šmarje pri Jelšah.

Medsebojne menjave kmetijskih zemljišč in gozdov so zelo redki pravni posli, saj letno v nobeni upravni enoti niso izdali preko 50 potrdil o menjavi. Obstajajo pa 3 upravne enote (Trbovlje, Vrhnika in Ravne na Koroškem), kjer v vseh štirih letih niso izdali prav nobenega potrdila o odobreni menjavi. V treh letih pa niso izdali nobenega potrdila na območju Kopra, Izole in Dravograda. Največ menjav so imeli v Murski Soboti in to 48 v letu 2014, pa tudi v ostalih letih nad 30. Nad 20 letnih menjav je bilo še v Novem mestu, Ljubljani, Cerknici, občasno na Ptuj (MJU, 2015). Menjave kot agrarne operacije morajo zadostiti merilu, da so čim bolj cenovno ujemajoče, posledično so lahko predmet menjav samo zemljišča, ki se po vrednosti ne razlikujejo več kot 50 %. Temu pravilu pa pogosto ni mogoče zadostiti.

V splošnem lahko za obdobje 2011-2014 ocenimo, da je bil številčno zelo obsežen promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi na območju Ptuja, Murske Sobote, Novega mesta in Lendave, kjer so imeli po letnih poročilih prikazanih skupno preko 1000 poslov na leto. Majhen obseg prometa pa so imeli na območju Trbovelj in Dravograda (pod 50 skupaj na leto) ter Hrastnika, Izole in Trziča (med 51 in 100 skupaj na leto). Živahnost in obseg prometa sta večja na vzhodnem delu države (vzhodni statistični regiji) kot na zahodnem (zahodni statistični regiji). To je pomenilo skupaj za obravnavano štiriletno obdobje med 20.000 in slabih 23.000 postopkov, povprečno 21.806 na leto za Slovenijo. Javnopravne omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi imajo za posledico veliko število upravnih in drugih postopkov pri prometu kmetijskih zemljišč in gozdov. Iz letnih poročil upravnih enot razberemo, da učinkujejo javnopravne omejitve v prvi vrsti administrativno, za posledico pa imajo v zadnjih opazovanih letih ustvarjanje med 20.000 in 23.000 upravnih, pravnih in drugih postopkov samo na upravnih enotah.

4.1.2 Promet s kmetijskimi zemljišči v letu 2015

Za prikaz dogajanja pri prometu s kmetijskimi zemljišči v letu 2015 smo spremljali ponudbe za prodajo kmetijskih zemljišč in gozdov za celo Slovenijo, po posameznih upravnih enotah mesečno, in jih popisali prvi dan v mesecu.

Objave ponudb smo spremljali na e-oglasni deski javne uprave na spletnem naslovu: <https://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnaDeska/iskanjeObjave.euprava>, ki je bil konec novembra 2015 spremenjen (ukinjen). Od decembra 2015 so ponudbe za prodajo dostopne na naslovu: <https://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska.html/>. S tem sicer nismo natančno zajeli vseh objavljenih ponudb, smo pa zajeli trend objav v letu 2015. Tako zbrane podatke smo prikazali v preglednici v prilogi C.

Letna vsota po posamezni upravni enoti v prilogi C sicer ne predstavlja točnega podatka letno objavljenih ponudb v letu 2015, saj je prišlo pri našem prikazu oziroma štejetju do prekrivanja nekaterih ponudb, nekatere pa so tudi izpuščene (pri mesecih z 31 dnevi, ponudbe pa so objavljene zakonskih 30 dni). V tabeli je podatek tudi o velikosti, ki jo obsega območje posamezne upravne enote in število prebivalcev, število ponudb pa zajema tako vse ponudbe, ki vključujejo prodajo in zakup. Zakupne ponudbe so praviloma redke, pa še te v večini primerov objavlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS za državna zemljišča, mestoma pa tudi občine. Iz našega popisa je razvidno, da obstajajo med upravnimi enotami glede objavljenih ponudb tudi v letu 2015 velike razlike in število objavljenih ponudb za prodajo in zakup ni premosorazmerno niti površini upravne enote niti številu prebivalcev.

Minimalno število ponudb kmetijskih zemljišč in gozdov je bilo v letu 2015 na območju Upravnih enot Trbovlje, Hrastnik, Dravograd, Logatec in Tržič, pa tudi na Ravnah na Koroškem in v Radljah ob Dravi, kjer so objavili v povprečju manj kot 5 ponudb na mesec in je trg s kmetijskimi zemljišči in gozdovi zanemarljiv. Živahna ponudba pa je bila tudi v letu 2015 v večjih ruralnih območjih. Posebej izstopa Uprava enota na Ptuj, ki bo v letu 2015 presegla 1000 objavljenih ponudb, kar pomeni v povprečju več kot 80 ponudb na mesec. Nato sledijo Murska Sobota, Novo mesto in Lendava ter Upravna enota Ljubljana, ki ima v povprečju za polovico manj ponudb kot Ptuj, a še vedno preko 500 na leto. V povprečju je bilo glede na podatke našega spremljanja v Sloveniji v letu 2015 objavljenih 20 ponudb na mesec na upravno enoto. Skupaj je bilo objavljenih 14.284 ponudb po štejetju na prvi dan v mesecu, v obdobju od 1. januarja do vključno 1. decembra 2015, kar pomeni 1.190 ponudb na mesec za celotno Slovenijo ali letno v povprečju 246 na posamezno upravno enoto. Glede na razpored ponudb po mesecih, pa popis kaže, da je bilo najmanj ponudb objavljenih na dan 1.1. 2015, največ pa na dan 1.4. 2015 in da so ponudbe v povprečju številčnejše v pomladnih in zgodnje poletnih mesecih. Seveda pa so med posameznimi upravnimi enotami velike razlike v vseh opisanih kazalnikih.

Če primerjamo naše zbrane podatke o ponudbah v letu 2015 s podatki upravnih enot iz letnih poročil za obdobje 2010-2014, so naši podatki primerljivi s preteklimi ponudbami. V letu 2015 je opaziti rahel porast števila ponudb glede na leto 2014, sicer pa skupno letno število objavljenih ponudb raste vse od leta 2011. Iz številčnosti objavljenih ponudb sklepamo, da je trg s kmetijskimi zemljišči v povprečju zelo živahen in da kaže trend rasti, z izjemo nekaterih upravnih enot, kot so Trbovlje, Hrastnik, Dravograd in Logatec. Pri tem

je pomembno tudi, da so vsi omenjeni pravni posli odvisni od svobodne volje strank, torej med njimi ni prisilnih prodaj ali razlastitev.

Četudi smo v predhodnih poglavjih ugotavljali, da je stopnja omejenosti pri prometu s kmetijskimi zemljišči po sedanjih predpisih manjša, kar potrjuje našo prvo hipotezo, pa imajo predpisane javnopravne omejitve za posledico veliko število upravnih in drugih postopkov, ki se vodijo na upravnih enotah. Ti postopki predstavljajo v ožjem smislu administrativne omejitve, ki pomenijo tudi stroške tako za vpletene stranke pri prometu kot tudi za državo, ki mora zagotavljati okolje in resurse za nemoten potek in izvajanje teh postopkov.

4.1.3 Evidenca trga nepremičnin za kmetijska zemljišča in gozdove

Za pregled cen kmetijskih zemljišč in evidentiranih pravnih poslov povzemamo podatke iz Evidence trga nepremičnin (v nadaljnjem besedilu ETN), kjer so od leta 2007 v letnih poročilih o slovenskem trgu nepremičnin prikazani podatki in statistični kazalniki o kupoprodajnih poslih tudi za kmetijska zemljišča in gozdove (Poročilo o slovenskem ..., 2015). V naš prikaz vključujemo tudi gozdove zaradi primerjave, ker tudi podatki iz letnih poročil upravnih enot ne ločujejo kmetijskih in gozdnih zemljišč. Podatki predstavljeni v nadaljevanju zajemajo samo segment kupoprodaj. Z vidika trga nepremičnin so prodajni posli tisti, po katerih se ocenjuje aktivnost prometa z nepremičninami v ožjem smislu, predvsem pa se na podlagi teh poslov oblikujejo tržne cene posameznih nepremičnin.

V preglednici 21 smo povzeli statistične kazalnike prodajnih poslov s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, zato da pridobimo sliko o tem, kaj pomeni kmetijsko zemljišče kot tržno blago tudi z vidika cen, ki sicer po samem zakonu niso omejene. Kot je razvidno, je evidentiranih prodaj ali transakcij s kmetijskimi zemljišči v letih od 2011 do 2014 trikrat do štirikrat več od prodaj gozdov in prodaje kmetijskih zemljišč po letih tudi nekoliko bolj nihajo kot pri gozdovih. Praviloma naj bi bile v te evidentirane prodaje zajete vse prodaje, ki so predmet odmere davka na promet z nepremičninami. Glede na to, da se pri določenem številu prodajnih poslov prodajajo različna zemljišča, lahko tudi vsa hkrati (na primer kmetijska, gozdna, stavbna zemljišča in še objekti), v statistične izračune kazalnikov niso zajete vse transakcije, ampak prečiščeni podatki o evidentiranih tržnih prodajah kmetijskih zemljišč in gozdov, zato so vzorci za statistične analize manjši (v preglednici navedeno kot »število transakcij v vzorcu (N)« (Poročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015).

Kot je razvidno iz preglednice 21, je objavljenih ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na upravnih enotah bistveno več kot evidentiranih prodaj v ETN. Ob tem realizacije prodaj sledijo ponudbam v nekajmesečnem zaostanku in so za prodajne posle, ki so popisani na finančni upravi, na primer v januarju, bile ponudbe objavljene v preteklem letu. Zato smo s kazalnikom, ki prikazuje, kolikšen delež ponudb je realiziran s

prodajnimi transakcijami, želeli prikazati okvirno gibanje oziroma trend realizacije ponudb. Za natančen prikaz deleža realiziranih ponudb bi morali spremljati prav vsako ponudbo do realizacije pogodbe. Realno je pričakovati, da prodajne ponudbe kmetijskih zemljišč in gozdov niso v celoti realizirane s pogodbami, saj pri nekaterih ponudbah iz različnih razlogov sploh ne pride do sklenitve pogodbe, druge pa so za ista zemljišča večkrat ponovljene, preden sploh pride do realizacije, ali pa se po pritožbi na sodišču realizirajo šele po več letih. Prav tako moramo pri številu objavljenih ponudb upoštevati dejstvo, da so med njimi tudi ponudbe za zakupe (sicer v manjšini), ki pa v evidenci realiziranih prodaj v ETN niso zajete.

Preglednica 21: Prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov po Evidenci trga nepremičnin (ETN) ter primerjava z objavljenimi ponudbami za prodajo na upravnih enotah v obdobju 2011-2014 (^aPoročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015; ^bMJU, 2015)

Table 21: Sales of agricultural lands and forests according to the Property sales register, and comparison with sales announcements in administrative units from 2011 to 2014 (^aPoročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015; ^bMJU, 2015)

	Leto				Skupaj
	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Kmetijska zemljišča(ETN)^a					
Število evidentiranih prodaj: ^a	5711	7554	7471	6543	27279
- število transakcij v vzorcu (N)*	2572	3312	3371	3251	
- povprečna izmera v m ² /transakcijo **	5000	5000	5300	5200	
- povprečna cena v EUR/m ² ***	1,46	1,42	1,50	1,50	
Gozdna zemljišča (ETN)^a					
Število evidentiranih prodaj: ^a	1750	2170	2045	2030	8995
- število transakcij v vzorcu (N)*	1057	1350	1233	1299	
- povprečna izmera v m ² /transakcijo **	21700	17100	15400	14200	
- povprečna cena v EUR/m ² ***	0,62	0,64	0,65	0,52	
Skupaj evidentirane prodaje kmetijskih in gozdnih zemljišč (ETN)^a	7261	9724	9516	8573	36274
Objave ponudb za prodajo na upravnih enotah^b	12021	12747	12926	13961	51655
Delež skupaj evidentiranih prodaj glede na objavljene ponudbe (a/b) v %	62,1	76,3	73,6	61,4	68,3

* Število transakcij v vzorcu (N): število prečiščenih evidentiranih tržnih prodaj,

** Izmera: aritmetična sredina površin zemljišč,

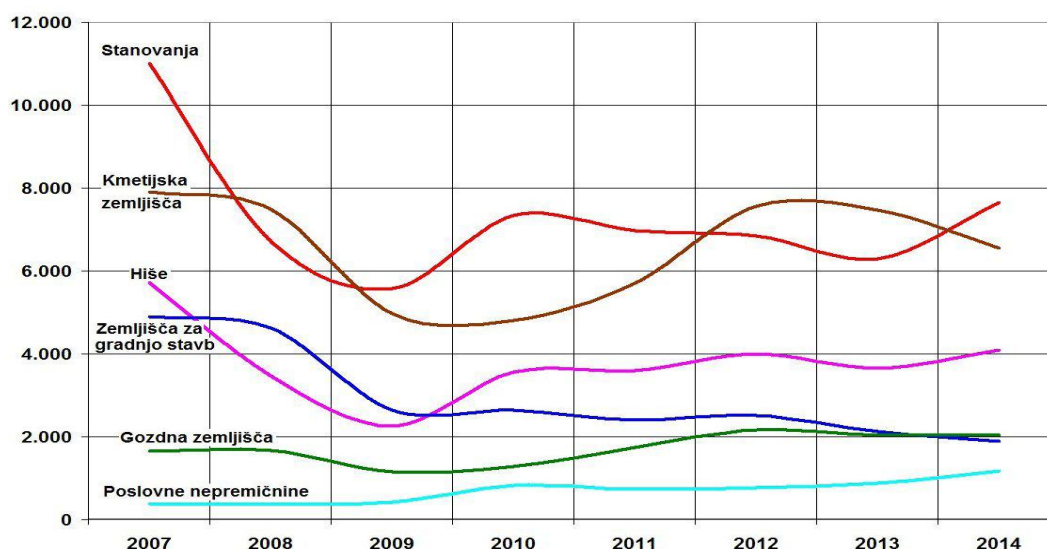
*** Povprečna cena v EUR/m²: uravnoteženo povprečje cen je izračunano kot razmerje med vsoto vseh pogodbениh cen v evrih in vsoto vseh prodanih kvadratnih metrov ($\Sigma \text{€} / \Sigma \text{m}^2$).

V Sloveniji od leta 2011 naprej zasledimo letno med 12.000 in skoraj 14.000 prodajnih ponudb na oglasnih deskah upravnih enot (MJU, 2015), v letu 2015 pa jih bo preko 14.000. Evidentirane prodaje v ETN po letih nekoliko nihajo od 7200 do 9700, ki pa v letih 2013 in

2014 nekoliko padajo (Poročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015). Največ evidentiranih prodaj v ETN je bilo v letu 2012 in so predstavljale 73 % vseh objavljenih ponudb, do leta 2014 pa je ta delež padel na 61 %.

Povprečna cena kmetijskega zemljišča v Sloveniji je znašala med leti 2011 in 2014 od 1,4 do 1,5 EUR/m². Iz letnih poročil ETN izhaja, da so po različnih območjih Slovenije v cenah zelo velike razlike, najvišje povprečne cene so pričakovane na Primorskem ali obalnem območju, v letu 2014 kar 5,6 EUR/m² in 3,3 EUR/m² v letu 2013. Prav tako so visoke cene v okolici Ljubljane in v okolici večjih mest. Najnižje cene so na ruralnih območjih, praviloma v Prekmurju od 0,60 EUR/m² v letu 2011, do 0,62 EUR/m² v letu 2012, v letu 2014 pa na Notranjskem 0,70 EUR/m² (Poročilo o slovenskem ..., 2012, 2013, 2014, 2015).

Kaj pomenijo evidentirane prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov v primerjavi z drugimi nepremičninami prikazuje slika 5. Transakcije s kmetijskimi zemljišči so bile v letih 2012 in 2013 najštevilčnejše med vsemi evidentiranimi nepremičninami. V splošnem pa so ravno tako množične kot transakcije s stanovanji. Trg s kmetijskimi zemljišči je torej obsežen, saj smo imeli v preteklih štirih letih v Sloveniji vedno preko 5.000 kupoprodajnih poslov samo s kmetijskimi zemljišči, povprečna površina na eno transakcijo je bila okoli 5000 m². Za leto 2014 preračun prečiščenih prodaj pokaže, da je bilo prodanih kmetijskih zemljišč vsaj 1700 ha na leto.



Slika 5: Število evidentiranih prodaj nepremičnin v Sloveniji v obdobju 2007-2014 (Poročilo o slovenskem ..., 2015:8)

Figure 5: Number of recorded real estate sales in Slovenia from 2007 to 2014 (Poročilo o slovenskem ..., 2015:8)

Glede omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči smo iz letnih poročil o slovenskem nepremičninskem trgu razbrali nekaj posebnosti. Tako v letu 2011 zasledimo navedbo, da

pri prodajah kmetijskih zemljišč in gozdov ne moremo govoriti o prostem trgu v pravem pomenu besede, saj zakonodaja določa prednostne pravice do nakupa. Pri cenah kmetijskih zemljišč so zaradi špekulacij po spremembi namembnosti v zazidljiva zemljišča, te tradicionalno najvišje na obalnem območju in v okolici večjih mest, hkrati so v povprečju površine posla nižje. Najnižje so cene v Prekmurju, kjer je najbolj ruralno območje in je tudi ponudba teh zemljišč najvišja. Ko je konec junija 2011 stopil v veljavo dopolnjen ZKZ, ki je ponovno uvedel odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, je bilo pričakovati, da bo to omejilo in preprečilo zemljiške špekulacije pri prodajah kmetijskih zemljišč (Poročilo o slovenskem ..., 2012).

Ne glede na to navedbo je bilo v letu 2012 ugotovljeno, da je promet s kmetijskimi zemljišči, kljub vsem omejitvam, velik, predvsem zaradi odprodaj kmetijskih zemljišč, ki niso v produktivni rabi. Razlogi za to so bili v zaostrenih finančnih in socialnih razmerah pri prodajalcih ter v privlačnosti nakupov teh zemljišč v primerjavi z drugimi kapitalskimi naložbami pri kupcih (Poročilo o slovenskem ..., 2013).

Ob tem lahko omenimo še podrobnejšo analizo prometa kmetijskih zemljišč za petletno obdobje 2008-2012, v katerem je bilo izpeljanih 12.652 poslov s 25.765 parcelami in tako prodanih 30.671 ha kmetijskih zemljišč (gre za prečiščene podatke ETN). Hedonistični linearni mešani model teh podatkov je pojasnil majhen del cene zemljišč, ugotovljeno je bilo, da na prodajne cene kmetijskih zemljišč vplivajo predvsem nesistematični dejavniki, ponudniki pa sledijo že določenim cenam na trgu (Matjašič, 2014).

4.2 REZULTATI ANKETE Z RAZPRAVO

4.2.1 Podatki o sodelujočih upravnih enotah in uslužbencih

Spletno povezavo <https://www.1ka.si/a/65807>, na kateri se je nahajala anketa, je v 20 dneh anketiranja (od 28. maja 2015 do 16. junija 2015) odprlo skupaj 99 oseb na upravnih enotah. Ker smo zaprosili za sodelovanje pri anketi vseh 58 načelnikov upravnih enot, predvidevamo, da so vsi ti opravili vpogled v anketo. V kolikor so se odločili za sodelovanje, so elektronsko pošto z internetnim naslovom poslali tistemu uslužbencu, ki dela na področju prometa s kmetijskimi zemljišči. Poleg 58 načelnikov je anketo odprlo še 41 uslužbencev, ki naj bi izpolnjevali anketo, od teh pa je z izpolnjevanjem pričelo 38 oseb (preglednica 22).

Tako smo pridobili od 58 upravnih enot 38 izpolnjenih vprašalnikov, od katerih sta imela dva odgovore samo na prvi in drugi sklop vprašanj oziroma trditev, kar je pomenilo odgovore na manj kot 5% vsebine. Ta dva nepopolna vprašalnika smo zato izločili iz analize, tako je bilo upoštevanih v analizi 36 delno ali v celoti izpolnjenih anketnih vprašalnikov. Od upoštevanih vprašalnikov sta bila dva še vedno izpolnjena pod 50%, pet pa jih je bilo izpolnjenih med 50 % in 80 %, 29 anket pa je bilo izpolnjenih v celoti

oziroma nad 80 %. V analizo je bilo tako vključenih 36 od vseh 58 anketiranih upravnih enot, to je 62,1 %, kar je predstavljajo za našo analizo dober odziv.

Preglednica 22: Opredelitev anketnih vprašalnikov

Table 22: Definition of the questionnaires

Podatki o anketah	Število	Delež v % glede na vse upravne enote
Upravne enote v Sloveniji	58	100,0
Vpogledi v anketo	99	170,7
Sodelujoči anketiranci (delno ali v celoti izpolnjeni anketni vprašalniki)	38	65,5
Izpolnjene ankete upoštevane v analizi	36	62,1

V času anketiranja sta se za anketo osebno zanimala dva sodelujoča uslužbenca upravnih enot, s treh upravnih enot pa so pisno sporočili, da so zainteresirani za rezultate ankete. Po podatkih administratorja Ankete 1KA je odzivnost na internetne ankete, ki so narejene v aplikaciji 1KA, v povprečju 40 %. Posebej je potrebno izpostaviti, da izpolnjevanje anket med delovnim časom lahko zmoti delovni proces in je bilo samo od dobre volje posameznih uslužbencev odvisno, ali bodo posvetili okoli 30 minut izpolnitvi ankete in tudi, ali jih je vsebina dovolj pritegnila. Pri analizah rezultatov se relativni deleži nanašajo na anketirance, ki so na določeno vprašanje odgovorili. Na posamezna vprašanja je namreč odgovarjalo različno število anketirancev. Največ vprašanj in trditvev smo oblikovali tako, da so anketiranci nanje podali odgovore oziroma ocene na petstopenjski lestvici Likertovega tipa, kar omogoča izračun opisnih statistik.

Uvodoma je treba pojasniti še, da so pri posameznih vprašanjih in trditvah anketiranci odgovarjali na splošno o prometu s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, torej ne v ožjem smislu samo o prometu s kmetijskimi zemljišči. Na to jih tudi nismo posebej opozorili, saj bi to praviloma anketirance samo zmedlo, kajti promet s kmetijskimi zemljišči v širšem smislu pomeni ves pravni promet, ki je reguliran preko ZKZ.

4.2.1.1 Opredelitev sodelujočih upravnih enot po statističnih regijah

Anketa je bila popolnoma anonimna, anketirancem ni bilo potrebo navesti, na kateri upravni enoti so zaposleni. Ker smo želeli ugotoviti vsaj to, kako so se upravne enote po Sloveniji odzvale na anketo, samo anketirance povprašali po tem, v katero statistično regijo spada njihova upravna enota. Kot je razvidno iz preglednice 23, je od 36 anketirancev na to vprašanje odgovorilo le 29, torej 80,5 %, ostalih 7 pa se jih do tega vprašanja ni opredelilo. Opredelili so se samo na 50 % vseh upravnih enot v Sloveniji, zelo različno po statističnih regijah. Z Goriške regije se ni opredelil nihče, najbolj pa so bili odzivni v Spodnjeposavski regiji, kamor spadajo Upravne enote Brežice, Krško in Sevnica, kjer so v anketi sodelovale vse tri upravne enote. V splošnem je bil odziv na anketo večji v

vzhodnem delu Slovenije, z zahodnega in osrednjega dela Slovenije je na to vprašanje odgovorilo samo 10 anketirancev.

Preglednica 23: Porazdelitev upravnih enot in anketirancev po statističnih regijah (N=29)

Table 23: The distribution of administrative units and respondents among statistical regions (N=29)

Statistična regija	Število upravnih enot po statističnih regijah	Število opredeljenih anketirancev po regijah	Delež opredeljenih znotraj regije v %
1. Pomurska regija	4	2	50,0
2. Podravska regija	7	2	28,5
3. Koroška regija	4	3	75,0
4. Savinjska regija	8	3	37,5
5. Zasavska regija	4	2	50,0
6. Spodnjeposavska regija	3	3	100,0
7. Jugovzhodna Slovenija	6	4	66,7
8. Osrednjeslovenska regija	6	3	50,0
9. Gorenjska regija	5	3	60,0
10. Notranjsko - kraška regija oz. Primorsko-notranjska	3	2	66,7
11. Goriška regija	4	0	0,0
12. Obalno - kraška regija	4	2	50,0
Skupaj:	58	29	50,0

4.2.1.2 Podatki o uslužbencih, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči

V anketi nas je zanimalo, koliko uslužbencev na posamezni upravni enoti vodi postopke prometa s kmetijskimi zemljišči in koliko od teh ima pooblastilo za odločanje v upravnih postopkih. Praviloma odloča vedno načelnik upravne enote, ki pa lahko to nalogo s pooblastilom prenese na druge uslužbence. Na to vprašanje so odgovorili na 29 upravnih enotah, rezultati so predstavljeni v preglednici 24.

Preglednica 24: Število uslužbencev, ki vodijo in odločajo v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči (N=29)

Table 24: Number of employees who manage and make decisions in the procedures of the transactions with agricultural lands (N=29)

	Povprečje $\bar{x}$	Standardni odklon	Minimum	Maksimum
Uslužbenci, ki vodijo postopke prometa	2,3	1,37	1	7
Uslužbenci, ki odločajo v postopkih prometa	1,3	0,48	1	2
Skupaj:	48	100		

Za odločanje v teh postopkih sta med anketiranimi upravnimi enotami določena eden do dva uslužbenca, v povprečju pa 1,3 uslužbenci. Nekatere osebe hkrati vodijo in odločajo v

upravnih postopkih. Tistih, ki vodijo postopke, je praviloma na posamezni upravni enoti več, v povprečju 2,3 uslužbenci na anketirano upravno enoto, in sicer od minimalno enega do največ 7 na posamezno upravno enoto, najpogosteje se pojavljata dva, trije ali en sam uslužbenec. Največkrat in to v 11 primerih vodita te postopke 2 uslužbenca, na 7 upravnih enotah pa samo en uslužbenec. Izstopa upravna enota v Podravski regiji, kjer vodi postopke 7 uslužbencev in upravna enota v Jugovzhodni regiji, kjer je takšnih 6 uslužbencev.

4.2.1.3 Izobrazba uslužbencev, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči

Postopek za izdajo odobritev in potrdil pri prometu s kmetijskimi zemljišči je upravni postopek, s katerim se ukvarjajo in ga vodijo različni profili uslužbencev z različno stopnjo in vrsto izobrazbe. Anketiranci so morali opredeliti stopnjo in vrsto izobrazbe za vse uslužbence na njihovi anketirani upravni enoti, ki vodijo postopke prometa. Stopnje izobrazbe smo povzeli po podatkih Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport oziroma po Uredbi o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja iz leta 2006.

Preglednica 25: Stopnje izobrazbe uslužbencev, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči na anketiranih upravnih enotah (N=30)

Table 25: Levels of education of employees who manage the procedures of the transactions with agricultural lands in the surveyed administrative units (N=30)

Stopnje izobrazbe	Število uslužbencev	Delež v %
V: srednja strokovna ali srednja splošna izobrazba	0	0
VI/1: višja strokovna ali višješolska (prejšnja) izobrazba	12	25
VI/2: visokošolska strokovna (prejšnja) ali specializacija po višješolski (prejšnja) ali 1. bolonjska stopnja	12	25
VII: univerzitetna (prejšnja) ali specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja) ali 2. bolonjska stopnja (magistrska)	22	46
VIII/1: magisterij znanosti (prejšnji) ali specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja) ali državni pravniški izpit	2	4
VIII/2: doktorat znanosti ali 3. bolonjska stopnja	0	0
Drugo	0	0
Skupaj:	48	100

Na to vprašanje je odgovorilo 30 anketirancev. Ker je bilo možnih več odgovorov, smo dobili skupaj 48 odgovorov. Kot je razvidno iz preglednice 25, ima največ, to je 46 % uslužbencev, VII. stopnjo izobrazbe, kamor spadajo prejšnja univerzitetna izobrazba, specializacija po prejšnji visokošolski izobrazbi in sedanja 2. bolonjska stopnja. Pretežni del ostalih uslužbencev ima prejšnjo višješolsko izobrazbo (VI/1) ali pa prejšnjo visokošolsko strokovno izobrazbo ali 1. bolonjsko stopnjo. Le dva imata izobrazbo VIII/1, kamor spada prejšnji znanstveni magisterij ali specializacija po univerzitetni izobrazbi,

sem pa smo uvrstili tudi uslužbence z državnim pravniškim izpitom. Na anketiranih upravnih enotah upravnih postopkov s področja prometa s kmetijskimi zemljišči ne vodijo uslužbenci s srednjo izobrazbo, prav tako med njimi ni doktorjev znanosti.

Glede smeri izobrazbe pa imajo uslužbenci, ki vodijo postopke prometa s kmetijskimi zemljišči, najpogosteje kmetijsko izobrazbo. Ta se pojavlja na 18 upravnih enotah od 30, ki so podale odgovor. Na vprašanje o smeri izobrazbe je bilo možnih več odgovorov, saj smo zahtevali, da anketiranci navedejo izobrazbo za vse uslužbence, ki na njihovi upravni enoti vodijo te postopke. Tako je 30 anketirancev podalo 53 odgovorov. Poleg kmetijske izobrazbe sta enako pogosti upravna in ekonomska izobrazba, takih je 11, sedemkrat se pojavi pravna izobrazba, ni pa uslužbencev z gozdarsko izobrazbo. Pod drugo smer izobrazbe so se opredelili na 6 upravnih enotah in navedli še tri druge smeri, in sicer gradbeno, družboslovno in organizacijsko. Na upravnih enotah, kjer več uslužbencev vodi postopke prometa, imajo le-ti tudi različno izobrazbo. Pri tem vprašanju je potrebno izpostaviti tudi, da so marsikateri starejši uslužbenci, ki so študirali še po starih študijskih programih pred letom 1994, imeli na primer prejšnjo višješolsko izobrazbo (VI. stopnjo) kmetijske ali upravne smeri, pa so naknadno ob delu doštudirali na višji stopnji tudi na drugi smeri (npr. upravni ali ekonomski). Tako imajo nekateri uslužbenci pravzaprav dve različni smeri izobrazbe, na dveh različnih stopnjah, kar jim je lahko samo v pomoč pri njihovem delu.

4.2.1.4 Delovni čas namenjen področju prometa s kmetijskimi zemljišči

Čeprav je področje prometa s kmetijskimi zemljišči obsežno in zapleteno, se uslužbenci le izjemoma ukvarjajo samo s tem področjem, zato smo jih povprašali, kolikšen del delovnega časa namenjajo izdaji odločb, potrdil in drugim opavirom na področju prometa s kmetijskimi zemljišči. Na to vprašanje je odgovorilo 29 anketirancev (preglednica 26).

Preglednica 26: Delež delovnega časa, ki ga anketirani uslužbenci namenijo področju prometa s kmetijskimi zemljišči

Table 26: Proportion of the working time dedicated to the field of the transactions with agricultural lands by the respondents

Delež delovnega časa v %	Število uslužbencev	Delež v %
do 20 %	1	3
21 % do 40 %	11	38
41 % do 60 %	6	21
61 % do 80 %	8	28
81 % do 100 %	3	10
Skupaj:	29	100

Največ, to je 38 % anketirancev, se s področjem, ki zajema promet s kmetijskimi zemljišči, ukvarja od 21 % do 40 % svojega delovnega časa, nato pa sledi 28 % anketirancev, ki se s

prometom ukvarjajo večji del, to je od 61 % do 80 %, svojega delovnega časa. Do 20 % delovnega časa se ukvarja samo en anketiranec, pretežni del svojega časa (od 81 % do 100 %) pa le 3 anketiranci.

Rezultati kažejo na to, da se tisti uslužbenci, ki se ukvarjajo s prometom kmetijskih zemljišč, poleg tega področja ukvarjajo še s kakšnim drugim kmetijskim področjem ali drugim strokovnim upravnim področjem. Praviloma se na upravnih enotah določeni uslužbenci ukvarjajo s celotnim področjem kmetijstva, torej z vsemi upravnimi in drugimi nalogami s področja, ki ga pokriva kmetijsko ministrstvo. Izredno malo uslužbencev se torej lahko specializira samo za promet s kmetijskimi zemljišči, saj je na nekaterih upravnih enotah prometa tudi premalo, drugje pa morajo za to področje aktivirati več kot pet uslužbencev.

4.2.2 Pretekle omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Anketirane uslužbenke smo povprašali, kaj menijo o omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ki so veljale v preteklem socialističnem družbenem sistemu, saj smo v prvi hipotezi predpostavili, da so bile pretekle javnopravne omejitve strožje kot sedanje. Glede na to, da je v Sloveniji od spremembe družbenega sistema poteklo že 24 let, smo predvidevali, da sedanji uslužbenci te problematike ne poznajo v podrobnostih, razen tistih, ki so morda tudi v prejšnjem sistemu delali na premoženjsko-pravnih oddelkih nekdanjih občin ali na kmetijskih zemljiških skupnostih. V tem sklopu smo zato anketirance povprašali, v kolikšni meri se strinjajo z dvema trditvama o preteklih omejitvah pri prometu, kar prikazuje preglednica 27. Na ta sklop je odgovorilo 34 oziroma 35 anketirancev.

Preglednica 27: Ocene o preteklih omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči in gozdovi
Table 27: Estimates of previous restrictions in transactions with agricultural lands and forests

Trditvi o preteklih omejitvah prometa	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Sedanja posestna in lastniška razdrobljenost kmetijskih zemljišč je posledica prejšnjih omejitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih-predvsem zemljiškega maksimuma.	3 8%	6 18%	7 21%	16 47%	2 6%	34 100%	3,2	1,10
V prejšnjem socialističnem družbeno-ekonomskem sistemu so predpisi bistveno bolj omejevali promet s kmetijskimi zemljišči kot sedanji predpisi.	1 3%	9 26%	10 28%	13 37%	2 6%	35 100%	3,2	0,98

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se strinjam, niti se ne strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

O prvi trditvi, da je sedanja posestna in lastniška razdrobljenost kmetijskih zemljišč posledica prejšnjih omejitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, predvsem zemljiškega maksimuma, so se anketiranci strinjali s povprečno oceno 3,2 na petstopenjski lestvici. Odgovori so neenotni in razpršeni. Kar 53 % se jih je strinjalo in povsem strinjalo s trditvijo, medtem ko se jih skupaj 26 % sploh ni strinjalo ali pa ni strinjalo s trditvijo.

S povprečno oceno 3,2 so se anketiranci strinjali o tem, da so v prejšnjem socialističnem družbeno-ekonomskem sistemu predpisi bistveno bolj omejevali promet s kmetijskimi zemljišči kot sedanji predpisi. Kar 28 % od njih je bilo neodločenih, nekoliko več pa se je strinjalo s trditvijo, kot tistih, ki se s trditvijo niso strinjali.

Uslužbenci, s katerimi smo opravili osebni razgovor, so izpostavili, da o posebnostih preteklih omejitev ne vedo več veliko. So pa poznali zemljiški maksimum. V Lendavi in Brežicah sta uslužbenca menila, da so bile proti koncu socialističnega sistema, v osemdesetih letih preteklega stoletja, omejitve, ki so se navezovala na zemljiški maksimum, v praksi omiljene, saj se lastnikom ni več odvzemalo zemljišč nad zemljiškim maksimumom. Prav tako sta izpostavila, da se je status kmeta podeljeval zelo široko, brez posebno obširnih dokaznih postopkov. Ker so se zemljiškoknjižni in katastrski podatki vodili še ročno, so tako neusklajene evidence, neažurni, nedosegljivi in nepopolni podatki o zemljiščih in lastnini lahko pripomogli k temu, da omejitvene določbe niso bile upoštevane tako striktno in natančno, kot so bile zapisane v zakonu.

Prvo hipotezo o tem, da sedanje omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči bolj upoštevajo načelo sorazmernosti do ustavno zajamčene lastnine in svobodne gospodarske pobude, smo sprejeli, saj smo z analizo in primerjavo omejitvenih določb v starem ZKZ iz leta 1973 (dopolnjenem v letu 1979 in letu 1986), s novim ZKZ, predvsem zadnjim ZKZ-2011, dokazali, da so omejitvene določbe manjše, tako po obsegu kot vsebini. V letu 1992 je Ustavno sodišče odpravilo zemljiški maksimum, ki smo ga ocenili kot najobsežnejšo oviro, ki ima posledice v sedanji posestni in lastniški razdrobljenosti kmetijskih zemljišč oziroma kmetij. Čeprav je bila nova Ustava RS sprejeta v letu 1991, so bile neustavne omejitve pri prometu odpravljene postopoma z nekajletno zakasnitvijo, kar je pripomba k sicer privzeti hipotezi.

Nujna je bila tudi odprava prepovedi pridobivanja najboljših kmetijskih zemljišč na prvem območju s pravnimi posli za nekmete, ki je bila realizirana šele z novim ZKZ v letu 1996. Oseba, ki nima statusa kmeta, lahko prav tako obdeluje najboljša kmetijska zemljišča, pridobiva s tem dohodek in upravlja z zemljišči, zato je neupravičeno te osebe omejevati pri pridobivanju najboljših kmetijskih zemljišč s pravnimi posli. Kmetijska politika je omejitvene določbe v novem ZKZ iz leta 1996 določila nesorazmerno glede na novo pojmovanje lastnine, zato je bilo celotno poglavje o prometu upravičeno razveljavljeno, saj so bili pogoji pridobivanja lastnine na kmetijskih zemljiščih močno zaostreni tako glede

oseb, ki so zemljišča lahko pridobile v last, kot tudi samega namena uporabe zemljišč. Popolna sprostitev prodajnih cen je bila uvedena šele s spremembo ZKZ v letu 2003, ko je bila ukinjena možnost preveritve prodajne cene in s tem določanja primernih administrativnih cen kmetijskim zemljiščem, ki so bila ponujena v prodajo.

So pa določbe ZKZ vedno omejevale promet s kmetijskimi zemljišči, ki spadajo v sklop zaščitene kmetije, z namenom, da bi se take kmetije čim manj delile. Izjeme, ko je delitev zaščitene kmetije možna, so sedaj sicer preciznejše.

4.2.3 Zaščitena kmetija kot omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči

V zvezi z omejitvijo, ki jo predstavljajo zaščitene kmetije pri prometu s kmetijskimi zemljišči, smo anketirancem predstavili štiri trditve, do katerih so morali podati svoje strinjanje na petstopenjski lestvici. Odgovori, ki so predstavljeni v preglednici 28, kažejo, da se anketiranci v povprečju trditvami strinjajo, vendar pa odgovori med uslužbenci zelo variirajo, saj je standardni odklon od 1,25 do 1,31.

Preglednica 28: Ocene o pravnem režimu zaščitene kmetije pri prometu s kmetijskimi zemljišči
Table 28: Estimates of the importance of protected farms in transactions with agricultural lands

Pripombe in predlogi k pravnemu režimu zaščitene kmetije	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Odločitev o zaščiti kmetije bi morala biti prepuščena svobodni izbiri lastnika/lastnikov kmetije	3 8%	6 17%	7 20%	12 33%	8 22%	36 100%	3,4	1,25
Spodnja meja 5 ha primerljivih površin pri zaščiti kmetije je prenizka, morala bi biti postavljena višje.	1 3%	10 28%	3 8%	12 33%	10 28%	36 100%	3,6	1,25
Promet s posameznimi kmetijskimi zemljišči med živimi v sklopu zaščitene kmetije bi moral biti brez omejitev, ker veljavni predpisi preveč omejujejo sedanje lastnike teh kmetij pri prometu.	3 8,5%	9 25%	4 11%	12 33,5%	8 22%	36 100%	3,4	1,31
Uspešno zaključen postopek prometa s kmetijskimi zemljišči v sklopu zaščitene kmetije je bistveno daljši kot pri zemljiščih, ki niso iz zaščitene kmetije.	3 8%	11 31%	8 22%	8 22%	6 17%	36 100%	3,1	1,25

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Pri analizi ZDKG in ZKZ smo ugotavljali, da bi lahko bila odločitev o zaščiti kmetije prepuščena svobodni izbiri lastnika ali lastnikov kmetije in da je spodnja meja 5 ha primerljivih površin prenizka in bi morala biti postavljena višje. Z obema ugotovitvama so

se anketiranci strinjali z oceno v povprečju 3,4 in 3,6, več kot polovica se jih je strinjala in povsem strinjala. Več kot polovica anketirancev je bila naklonjena tudi trditvi, da bi moral biti promet s posameznimi kmetijskimi zemljišči v sklopu zaščitene kmetije brez omejitev, ker veljavni predpisi preveč omejujejo sedanje lastnike teh kmetij pri prometu (povprečna ocena 3,4).

Z nekoliko manjšo oceno (3,1) so se v povprečju strinjali, da je uspešno zaključen postopek prometa s kmetijskimi zemljišči, ki spadajo v sklop zaščitene kmetije, bistveno daljši kot pri zemljiščih, ki ne spadajo v sklop teh kmetij, vendar se jih kar 31 % s to trditvijo ni strinjalo. Časovno so zahtevnejši vsi tisti primeri prometa, ko je potrebno rešiti predhodno vprašanje izločitve zemljišč iz zaščitene kmetije z upravno odločbo, ki mora biti nato tudi ustrezno izvedena v zemljiški knjigi z zaznambo izločitve konkretne parcele ali parcel oziroma z izbrisom zaznambe zaščitene kmetije. Intervjuvanci so opozorili še na to, da ZKZ nikjer ne navaja, da bi moral lastnik pred odtujitvijo kmetijskega zemljišča iz sklopa zaščitene kmetije pridobiti odločbo za izbris zaznambe te zaščite iz zemljiške knjige. Upravni organ mora pri odobritvi pravnega posla ugotoviti samo, ali je delitev zaščitene kmetije v posameznem primeru možna. V konkretnih primerih se tako dogaja, da kupec pridobi v last zemljišče, ki ima v zemljiški knjigi še vedno zaznambo zaščitene kmetije prodajalca.

Preglednica 29: Pogostnost pojavljanja zakonsko določenih razlogov, na podlagi katerih je dovoljena delitev zaščitene kmetije v postopku prometa

Table 29: Frequency of occurrence of the statutory reasons, based on which the division of protected farm in transaction is permitted

Praktična pogostnost razlogov, zaradi katerih se zaščitena kmetija v postopku prometa lahko deli	Odgovori na tristopenjski lestvici			Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1 nikoli	2 redko	3 pogosto			
Povečevanje in zaokroževanje obstoječe zaščitene kmetije ali nastajanje nove zaščitene kmetije.	3 8,5%	17 48,5%	15 43%	35 100%	2,3	0,64
Povečevanje ali zaokroževanje druge kmetije, ali kmetijskega zemljišča v lasti kmetijske organizacije ali samostojnega podjetnika posameznika.	13 37%	12 34%	10 29%	35 100%	1,9	0,82
Odtujevanje stavbnih zemljišč.	1 3%	17 48,5%	17 48,5%	35 100%	2,5	0,56
Odtujevanje zemljišč, ki se jih sme nakloniti z oporoko.	1 3%	17 48,5%	17 48,5%	35 100%	2,5	0,56
Lastninsko pravico na zaščiteni kmetiji oz. njenih zemljiščih je pridobila Republika Slovenija ali občina.	9 26%	18 51%	8 23%	35 100%	2,0	0,71
Lastnik je povečal ali vzpostavil solastniški delež na zaščiteni kmetiji v korist solastnika ali ožjega sorodnika, tako da kmetija ostane še naprej zaščiten.	17 48%	16 46%	2 6%	35 100%	1,6	0,61

Pri prometu zaščitene kmetije nas je posebej zanimalo, kako pogosto prihaja do primerov, ki so taksativno naštet v 18. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih (2011; v nadaljnjem besedilu ZKZ-2011), ko se zaščitena kmetija pri prometu lahko deli. Številčni podatki o tem se ne zbirajo, zato smo anketirance povprašali po oceni, kako pogosto je prihajalo do teh 6 izjemnih primerov delitev na območju njihove upravne enote v zadnjem letu. Oceno so morali podati na tristopenjski lestvici od 1 (nikoli), 2 (redko) do 3 (pogosto). Rezultate prikazuje preglednica 29.

Na anketiranih upravnih enotah so se zaščitene kmetije v postopku prometa v zadnjem letu najpogosteje delile zaradi odtujevanja stavbnih zemljišč in odtujevanja zemljišč, ki se jih sme nakloniti z oporoko, nato sledi povečevanje in zaokroževanje obstoječe zaščitene kmetije ali nastajanje nove zaščitene kmetije. Te tri razloge je najenostavneje dokazati z listinami in so tudi postopkovno lažji. Vendar pa je pri odtujitvi zemljišč, ki se jih sme nakloniti z oporoko, potrebno upoštevati, da je to možno samo za gozdna in kmetijska zemljišča, ki imajo boniteto pod 40, torej za slabša in manjvredna kmetijska zemljišča, kjer vsa volila skupaj ne smejo presegati 10 % vseh površin kmetije, posamezno volilo pa ne 2 % površin kmetije.

Dovoljen razlog za delitev zaščitene kmetije je tudi povečevanje ali zaokroževanje druge kmetije ali kmetijskega zemljišča v lasti kmetijske organizacije ali samostojnega podjetnika, ki se na nekaterih upravnih enotah pojavlja pogosteje, drugje pa se sploh ne pojavlja, odgovori pri tem razlogu pa najbolj variirajo (povprečje 1,9 in standardni odklon 0,82). Težava pri tem razlogu je že omenjen problem, da kmetija za namen prometa ni posebej definirana v ZKZ in se pojem kmetije lahko različno razlaga, upravne enote pa potem pri tem razlogu različno postopajo.

Redko pridobivata zemljišča v sklopu zaščitene kmetije občina in država. Nikoli oziroma najredkeje pa se je pojavljala lastniška delitev kmetije z vzpostavitvijo solastnine v korist solastnika ali ožjega sorodnika, tako da kmetija še naprej ostane zaščitena. Ker je obstoječa zaščitena kmetija lahko v lasti ene osebe ali največ dveh oseb (lastnika in njegovega zakonca ali z zakoncem izenačeno osebo ali potomca ali posvojenca), je povečevanje ali vzpostavljanje solastniških deležev zelo omejeno. Zakonca dejansko ne moreta solastniškega dela zaščitene kmetije prenesti na enega od potomcev tako, da bi bili trije solastniki kmetije, čeprav jo morda dejansko vsi trije obdelujejo. Če sta zakonca solastnika kmetije, se mora v tem primeru eden odpovedati lastništvu, v korist potomca, ki prevzame njegov solastniški delež v celoti. Po novem ZDKG-1995 tudi kmetije, ki so v lasti dveh bratov, sester ali brata in sestre oziroma drugih sorodnikov, ne izpolnjujejo pogoja za zaščito, ker praviloma ne gre za družinsko kmetijo.

Glede omejitev pri prometu z zaščitnimi kmetijami so anketiranci med predlogi in pobudami navedli nekatere probleme in dileme, s katerimi se srečujejo pri svojem delu in izpostavili:

- da bi bilo zaščito kmetij smiselno izvajati samo na željo lastnika/lastnikov te kmetije,
- da ostareli lastniki zaščitenih kmetij, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje in nimajo potomcev, ne morejo prodati ali odtujiti dela kmetije prosto, na primer nekomu, ki bi želel kupiti posamezno zemljišče, pa nima kmetije, lastnik pa bi tako pridobil nujna sredstva za preživljanje,
- lastnik zaščitenih kmetij ne more dela te kmetije podariti potomcu, ki bi ta del bolje obdelal, kot pa poznejši prevzemnik, ki bo imel za obdelovanje več površin in jih bo uporabil morebiti samo za košnjo in pridobivanje subvencij iz kmetijstva.

Naša tretja hipoteza o preveč omejujoči ureditvi prometa s kmetijskimi zemljišči, se je izkazala za ustrezno (in je privzeta) na primeru strogega omejevanja prometa s kmetijskimi zemljišči, ki tvorijo zaščiteni kmetij. Menimo, da prepoved prometa (ob upoštevanju v zakonu naštetih izjem), ne prispeva bistveno k ohranjanju in povečevanju teh kmetij in k možnosti zagotavljanja gospodarsko utemeljenega gospodarjenja na teh kmetijah. Prav tako ni ekonomske utemeljitve, zakaj je primerna spodnja meja za zaščito ravno 5 ha primerljivih površin. Poleg obsega kmetijskih površin na gospodarjenje in obstoj kmetij bistveno bolj vplivajo sposobni gospodarji in prevzemniki. Naprednim zaščitenim kmetijam, ki se razvijajo in širijo, predstavlja zaščita njihovih kmetijskih zemljišč dejansko dodatno administrativno oviro pri prometu z zemljišči (pri morebitnih prodajah in pri prometu s potomci, ki ne bodo prevzemniki kmetije). Pri zaščitenih kmetijah z ostarelimi gospodarji ali brez naslednikov in pri propadajočih kmetijah pa zaščita njihovih zemljišč ne bo preprečila njihovega morebitnega propada. Lahko bo samo dodatno zaostila nekatere možne rešitve. Zaščita kmetije ima večji pomen pri postopkih dedovanj, ki jih nismo posebej preučevali.

Na promet s kmetijskimi zemljišči vplivajo različne finančne spodbude, tudi na promet z zaščitenimi kmetijami, ne glede na vse omejitve. Finančno podprti lastniški prevzemi kmetij s strani mlajših prevzemnikov in možnosti zgodnjega upokojevanja kmetov, so uspešnejši pri ohranjanju in povečevanju kmetij kot pa administrativna zaščita kmetij.

4.2.4 Posebne omejitve pri prodaji kmetijskih zemljišč in kmetij

4.2.4.1 Splošno o prodaji in prodajni ponudbi

V anketi smo prodajam kmetijskih zemljišč namenili največ vprašanj in trditev, zato bomo prodaje obravnavali najširše. Prodaja je najbolj zapleten postopek pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami, ki je pogosto tudi časovno dolgotrajen.

V povprečju so se anketiranci s trditvami v preglednici 30 strinjali, odgovori pa so bili razpršeni. S povprečno oceno 3,3 in 3,4 so se anketiranci strinjali, da je postopek prodaje zapleten tako za prodajalce (obstoječe lastnike zemljišč) kot tudi za kupce. Nekoliko bolj pa so se nagibali k temu, da je ta postopek zapleten za kupce. Prodajalec mora pri prodaji

poznati podatke o nepremičnini in njeni namenski rabi ter nato podati pravilno ponudbo za prodajo z vsemi pogoji, ki jo objavi upravna enota. Obrazec ponudbe sicer ni predpisan, je pa objavljen na portalu upravnih enot, prav tako ga na upravnih enotah ponudijo strankam v izpolnitev (Elektronske storitve ..., 2015). Odvisno od pogojev in dogovora pri prodaji, kasneje prodajalcu ni potrebno imeti posebnih obvez razen podpisa pogodbe, plačila davka na promet z nepremičninami in overitve podpisa na pogodbi ali zemljiškoknjižnem dovolilu. Kupec lahko prevzame nase vse nadaljnje postopke do uspešnega zaključka prodaje.

Preglednica 30: Ocene o nekaterih splošnih dejstvih pri postopku prodaje kmetijskih zemljišč
Table 30: Estimates of some general facts in the procedure of agricultural lands sale

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Postopek prodaje je zapleten za prodajalce.	1 3%	10 29%	6 18%	13 38%	4 12%	34 100%	3,3	1,11
Postopek prodaje je zapleten za kupce.	1 3%	8 23,5%	8 23,5%	11 32%	6 18%	34 100%	3,4	1,13
Določba v ZKZ o tem, kako naj se kupec prijavi za nakup (poda izjavo o sprejemu ponudbe) ni zadosti določna in se v praksi različno razlaga.	1 3%	10 29%	6 18%	11 32%	6 18%	34 100%	3,3	1,17
Prodaje manjših parcel (npr. do 2000 m ²) naj bi bile direktne z odobritvijo ali z izdajo potrdila, brez ponudbe na oglasni deski.	5 15%	8 23,5%	5 15%	9 26%	7 20,5%	34 100%	3,1	1,40
Predkupna pravica bi se uveljavljala v večjem številu primerov, če bi moral prodajalec o prodaji s pisno ponudbo obvestiti solastnike, vse mejaše in Sklad KZG RS.	2 6%	6 19%	10 31%	12 38%	2 6%	32 100%	3,2	1,03
Predkupni upravičenci so preko javne objave ponudbe (oglasna deska, internet) ustrezno informirani o prodajah kmetijskih zemljišč, tako da se lahko pravočasno in pravilno prijavijo.	1 3%	2 6%	8 23%	20 59%	3 9%	34 100%	3,6	0,85

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Za kupca je v primeru več prijavljenih potencialnih kupcev po navadi najtežji postopek odobritve pravnega posla, ko dokazuje svojo prednostno pravico. Poleg zakonsko

predpisanega postopka, po katerem poteka prodaja kmetijskih zemljišč, je zapletenost odvisna tudi od interesov tako prodajalca in kupca, lahko pa oba celoten postopek prepustita strokovnjaku (npr. odvetniku ali nepremičninskemu posredniku), ki v njunem imenu spremlja in vodi celoten postopek.

V ZKZ je določba o tem, kako naj se kupec prijavi na ponudbo oziroma kako naj poda izjavo o sprejemu ponudbe za prodajo, premalo določna in natančna in se v praksi različno razlaga. S tem so se anketiranci strinjali s povprečno oceno 3,3, vendar so ocene dokaj neenotne, saj se je strinjalo ali v celoti strinjalo samo 50 % anketirancev. Kot smo omenili, se je s tem dejstvom večkrat ukvarjala sodna praksa, ki je mestoma dajala tudi neenotne odgovore.

Kot smo navedli v poglavju 2.3.6 v Švici Zakon o kmečkem zemljiškem pravu-BGGB ne omejuje prometa z manjšimi parcelami, ki ne spadajo v sklop kmetij, in sicer do 15 arov vinogradov ali do 25 arov drugih kmetijskih zemljišč (Bundesgesetz ..., 2008). Tudi posamezne dežele v Nemčiji ne omejujejo prometa z manjšimi površinami (Freigrenzen ..., 2012). V zvezi s tem nas je zanimalo mnenje o tem, ali bi se tudi v Sloveniji manjše parcele (na primer do 0,2 ha površine) prodajale brez objave ponudbe na oglasni deski, torej direktno s sklenitvijo pogodbe med prodajalcem in kupcem in nato z izdajo potrdila brez posebne odobritve. Povprečna ocena 3,1 in standardni odklon 1,40 v preglednici 30 kažeta na to, da so ocene anketirancev razpršene in zelo neenotne. Le 7% več anketirancev se strinja s to trditvijo (oceni 4 in 5) kot pa ne strinja (oceni 1 in 2). Takšna določba bi sicer prinesla razbremenitev za upravne enote, saj bi bilo manj objav na oglasni deski in manj upravnih postopkov za izdajo odločbe o odobritvi. Razbremenila bi tudi vse tiste lastnike, ki bi prodajali res male nepremičnine (na primer lastnike vikendov, ki prodajajo svoje počitniške hiše ali zidanice z manjšimi ohišnicami) ali parcele, ki so v delu kmetijska in v delu stavbna zemljišča in je morda kmetijskega dela manj kot 0,2 ha. Na drugi strani pa bi lahko odprla pot novim špekulacijam, saj bi prodajalci svoja kmetijska zemljišča načrtno razdelili na manjše dele in jih nato po manjših delih prodajali vnaprej izbranim kupcem. Predvidoma bi takšna izjema vnesla zmedo v ustaljene postopke prodaje kmetijskih zemljišč, lahko pa bi nastajale nove drobitve kmetijskih parcel.

Predpostavili smo tudi situacijo, da bi moral prodajalec o prodaji s pisno ponudbo sam obvestiti vse solastnike in mejaše prodajane parcele ter tudi Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS in postavili trditev, da bi se predkupna pravica v takem primeru uveljavljala v večjem številu primerov. Povprečna ocena 3,2 in 38 % anketirancev, ki se strinjajo (ocena 4), kažeta na to, da se jih sicer največ s tem strinja, vendar pa je 31 % tudi neopredeljenih (ocena 3). Pri tem vprašanju so ocene neenotne, sklepamo, da prejeta pisna ponudba ni nujno tisto, kar bi lastnike s predkupno pravico spodbudilo, da uveljavijo svojo v zakonu dano predkupno pravico, če na primer nimajo razpoložljivih finančnih sredstev za nakup.

Pri preučevanju objavljenih prodajnih ponudb na e-oglasni deski smo prišli do ugotovitve, da je publicitetni učinek ponudb dober, vendar je potrebno za spremljanje teh ponudb imeti dostop do interneta, v nasprotnem je potrebno spremljati objavljene ponudbe na oglasni deski na krajevno pristojnih upravnih enotah. Zainteresirani potencialni kupec si mora vzeti čas za spremljanje ponudb in biti pri tem dosleden in opraviti vpogled vsaj enkrat na 30 dni, da zajame vse objave. Ob tem smo želeli dobiti oceno upravnih enot o trditvi, da so predkupni upravičenci preko javne objave ponudbe ustrezno informirani o prodajah kmetijskih zemljišč, tako da se lahko pravočasno in pravilno prijavijo. S trditvijo so se anketiranci dokaj enotno strinjali z oceno 3,6, ob tem se jih je kar 68 % strinjalo z oceno 4 ali 5. Način objave ponudb in dostopnost do te informacije sta dobro rešena. Po mnenju enega izmed anketirancev, ki ga je navedel med predlogi in pobudami, doseže objava ponudbe preko spleta (interneta) preširok krog interesentov za nakup. Pri tem je izpostavil špekulante, ki se prijavljajo za nakup velikega števila ponujenih zemljišč, prihajajo iz drugih delov Slovenije, izsiljujejo domače potencialne kupce in ustvarjajo druge neprijetne situacije pri prodajah kmetijskih zemljišč in gozdov (predvidevamo, da je bil anketiranec z obalnega območja). Anketirani menijo, da spletna objava ponudbe iz teh razlogov ne prispeva k uresničevanju kmetijske zemljiške politike, saj se na ta način ne zaokrožujejo zemljišča in se ne povečuje gospodarska sposobnost kmetij.

V nadaljevanju nas je zanimalo, kako pogosto se uslužbenci upravnih enot pri postopkih prodaj kmetijskih zemljišč srečujejo z nekaterimi konkretnimi situacijami in dogodki. Situacije v prodajnih postopkih so predstavljene v preglednici 31.

Prodajne ponudbe, ki jih prejmejo upravne enote za objavo na oglasni deski, na 51 % anketiranih upravnih enot redko potrebujejo popravke in dopolnitve, na 29 % pa pogosto. Uslužbenci se torej v začetni fazi prodajnega postopka ukvarjajo s pravilnostjo navedenih podatkov v prodajni ponudbi, predvsem podatkov o parcelah in lastnikih. Upravne enote so dolžne ponudbo nemudoma objaviti na oglasni deski in e-oglasni deski, dolžne pa jo tudi pregledati in stranko opozoriti na morebitne nepravilnosti. Napake iz ponudbe se lahko nato pojavijo tudi v prodajni pogodbi in so lahko vzrok za to, da se odobritev zavrne oziroma, da je potrebno predhodno navedbe v pogodbi popraviti, ali pa celo ponoviti objavo ponudbe s pravilnimi podatki. Za manj večje prodajalce je pri izpolnjevanju ponudbenega obrazca smiselna pomoč uslužbencev upravnih enot, hkrati je smiselno za postopek prodaje pridobiti pomoč pravnega strokovnjaka. Ker obrazec za prodajno ponudbo ni predpisan, lahko prodajalci oblikujejo ponudbe prosto, v svoji obliki, nujno pa morajo navesti identifikacijske podatke zemljišč oziroma nepremičnin ter prodajno ceno.

Praviloma imajo prodajalci že vnaprej znanega kupca, saj se ta situacija pojavlja po oceni 60 % anketirancev pogosto in po oceni 31 % anketirancev skoraj vedno, ob visoki povprečni oceni 4,2. Ne glede na določbe o različnih predkupnih pravicah, si prodajalci morajo sami poiskati potencialnega kupca, če želijo, da bo prodaja uspešno zaključena. Predhodna izbira kupca samo povečuje verjetnost uspešne prodaje, ni pa nujno, da bo

vnaprej izbrani potencialni kupec tudi dejanski kupec in bo z njim sklenjena prodajna pogodba oziroma bo upravna enota tak posel tudi odobrila.

Preglednica 31: Ocene pojavljanja nekaterih situacij pri prodajah kmetijskih zemljišč

Table 31: Estimates of occurrence of various situations in agricultural lands sale

Opis situacije	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Prodajne ponudbe, ki jih prodajalci prinesejo ali pošljejo za objavo, potrebujejo popravke in dopolnitve.	0 0%	6 17%	18 51%	10 29%	1 3%	35 100%	3,2	0,75
Prodajalci kmetijskih zemljišč imajo že vnaprej znanega kupca.	0 0%	1 3%	2 6%	21 60%	11 31%	35 100%	4,2	0,68
Prodajalci morajo ponoviti ponudbo za prodajo, ker se v roku ni prijavil noben kupec ali pa je prijavo ta podal prepozno.	0 0%	11 32%	19 54%	5 14%	0 0%	35 100%	2,8	0,66
Na ponudbo za prodajo se prijavi samo ena oseba-kupec.	0 0%	0 0%	5 14%	26 74%	4 12%	35 100%	4,0	0,51
Na ponudbo za prodajo se prijavijo prednostni upravičenci in druge osebe.	0 0%	4 11,5%	4 11,5%	27 77%	0 0%	35 100%	3,7	0,68
Na ponudbo za prodajo se prijavijo samo prednostni upravičenci.	1 3%	13 37%	14 40%	7 20%	0 0%	35 100%	2,8	0,81

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-nikoli, 2-zelo redko, 3-redko, 4-pogosto, 5-skoraj vedno

Dogaja se, da prodajalci ponudbo za prodajo večkrat objavijo na oglasni deski, saj se na predhodno ponudbo ni prijavil nihče, lahko pa je tudi izjava o sprejemu ponudbe prispela prepozno. Anketiranci se s to trditvijo niso strinjali (povprečna ocena 2,8), saj jih kar 54 % meni, da se to dogaja redko, in 31 %, da se dogaja zelo redko. Ponavljanje objav ponudb torej ni večji problem, praviloma so objavljene ponudbe v večji meri realizirane s prodajo. Tako je po oceni uslužbenca na Upravni enoti Lendava realiziranih s prodajo okoli 90 % ponudb, po oceni uslužbenke na Upravni enoti Brežice pa 75 % ponudb. Kot smo ugotavljali v poglavju 4.1.3, je po naši analizi v zadnjih letih s prodajo realiziranih okoli 68 % ponudb.

Pogosto se dogaja, da se na ponudbo za prodajo prijavi samo ena oseba, torej izbrani kupec, saj je kar 74 % anketirancev ocenilo, da se to dogaja pogosto, povprečna ocena pa je bila 4,0. Anketiranci se s povprečno oceno 3,7 strinjajo oziroma jih kar 77 % ocenjuje, da se pogosto pojavlja situacija, ko se na ponudbo prijavijo tako prednostni upravičenci kot tudi druge osebe, po oceni 40 % anketirancev se le redko prijavijo na ponudbo samo predkupni upravičenci, 37 % pa jih meni, da je to celo zelo redko. V kolikor se na ponudbo

prijavi samo en kupec, je ta lahko predkupni upravičenec, ni pa nujno. Tega praviloma tudi uslužbenci, ki vodijo postopek odobritve, ne vedo, saj jim pri odobritvi takega pravnega posla tega ni potrebno preverjati.

4.2.4.2 Uveljavljanje predkupne pravice po Zakonu o kmetijskih zemljiščih

Kot smo omenjali v poglavju 2.5.4.1, določa trenutno veljavni ZKZ šest predkupnih upravičencev, ki lahko to svojo spečo pravico uveljavljajo samo pri prodaji. Naloga upravne enote je, da v primeru, ko več oseb uveljavlja prednostno pravico, v upravnem postopku odobritve pravnega posla izbere tistega, ki dokaže, da ima najmočnejšo predkupno pravico. V tej zvezi smo anketirance povprašali, kako je z vidika ciljev kmetijske zemljiške politike ustrezen vrstni red predkupnih upravičencev po ZKZ.

Preglednica 32: Ocena o ustreznosti vrstnega reda predkupnih upravičencev z vidika doseganja ciljev kmetijske zemljiške politike

Table 32: Assessment of adequacy of pre-emption beneficiaries order in terms of achieving objectives of agricultural lands policy

Ocena	Frekvenca	Delež v %
Vrstni red je ustrezen	23	66
Vrstni red je delno ustrezen	11	31
Vrstni red ni ustrezen	1	3
Skupaj (N):	35	100

Rezultati v preglednici 32 kažejo, da večina (66 %) anketirancev meni, da je vrstni red ustrezen. Po mnenju enega anketiranca je neustrezen, za ostalih 31% pa je delno ustrezen. Vse te anketirance, ki so bili mnenja, da je vrstni red predkupnih upravičencev delno ustrezen ali neustrezen, smo zaprosili, da predlagajo ustrežnejši vrstni red in predkupne upravičence rangirajo po svoje.

Od 12 anketirancev jih je drugačen vrstni red navedlo le 8, kar je razvidno iz preglednice 33. Anketiranci so predlagali le manjše spremembe vrstnega reda predkupnih upravičencev. Solastniku so vsi razen enega prisodili prvo mesto, eden anketiranec pa bi solastnika celo izločil kot predkupnega upravičenca. Na drugem mestu so bili bolj naklonjeni zakupniku, kot pa kmetu mejašu. Tisti, ki že obdeluje zemljišče in ima zanj sklenjeno zakupno pogodbo, pa četudi ne more dokazati, da je kmet, naj bi imel močnejšo predkupno pravico, kot pa kmet mejaš. Kmetu mejašu so anketiranci namenili tretje mesto za zakupnikom. Drugega kmeta so sicer najpogosteje pustili na četrtem mestu, eden od anketirancev bi ga izločil kot predkupnega upravičenca, dva bi ga uvrstila za kmetom mejašem, pred zakupnika. Kmetijsko organizacijo in samostojnega podjetnika posameznika, ki jima je kmetijsko zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske dejavnosti, so najpogosteje pustili na obstoječem petem mestu, prav tako Sklad kmetijskih

zemljišč in gozdov RS na šestem mestu. Eden od anketirancev je bolj naklonjen državni lastnini na kmetijskih zemljiščih, saj je Sklad uvrstil med zakupnika in kmeta mejaša, kmetijsko organizacijo in samostojnega podjetnika pa je uvrstil zadnje mesto. Predkupni upravičenci so torej po mnenju anketirancev bolj ali manj ustrezno rangirani, v povprečju bi bil zamenjan samo vrstni red kmeta mejaša in zakupnika.

Preglednica 33: Vrstni red predkupnih upravičencev po predlogu 8 anketirancev (A...G)

Table 33: Order of pre-emption beneficiaries according to the suggestion of 8 respondents (A ... G)

Vrstni red predkupnih upravičencev	Predlagan vrstni red po posameznem anketirancu*								Najpogostejše mesto za upravičenca
	A	B	C	Č	D	E	F	G	
1. solastnik	1	1	1	1	1	1	1	-	1
2. kmet mejaš	4	3	3	2	2	3	3	1	3
3. zakupnik	2	2	2	4	4	2	2	3	2
4. drugi kmet	-	4	4	3	3	4	4	2	4
5. kmetijska organizacija, sam.podjetnik posameznik...	5	5	5	6	5	5	5	4	5
6. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS	3	6	6	5	6	6	6	5	6

* - A, B, C, Č, D, E, F, G: posamezni anketiranci

V zvezi z uveljavljanjem predkupne pravice nas je v nadaljevanju zanimalo, kako pogosto so se v preteklem letu objavljene ponudbe za prodajo končale z uveljavljanjem predkupne pravice in je prodajalec nato dejansko sklenil pogodbo s predkupnim upravičencem. Pri tem vprašanju smo ugotovili, da so nekateri anketiranci vprašanje napačno razumeli oziroma da odgovor nanj ni enoznačen. Na to vprašanje je odgovorilo 33 anketirancev, ki so navedli, da se je od 5 % do 100 % vseh objavljenih ponudb končalo s sklenitvijo pogodbe s predkupnim upravičencem, v povprečju pa je bilo takih 42 % ponudb, s standardnim odklonom 32. Pri tem vprašanju smo glede na rezultate ugotovili, da so nekateri anketiranci navedli podatek o tem, kolikšen delež ponudb je bil zaključen s pogodbo, torej kako uspešno so prodajalci realizirali ponudbe s pogodbami oziroma dejansko prodali zemljišče. Odgovore smo ocenili kot nezanesljive, saj se ne skladajo z rezultati pri zadnjih dveh trditvah v preglednici 31 na strani 138.

Čeprav je predkupna pravica eden izmed elementov, s katerim se kmetijska zemljišča v postopku prodaj prvenstveno usmerjajo k tistim novim lastnikom, ki imajo s stališča kmetijske zemljiške politike nalogo ohranjanja proizvodnega potenciala teh zemljišč, ohranjanja kulturne krajine in celovitosti teh zemljišč, pa v predpisih ni določb o spremljanju in zbiranju podatkov o tem, kako uspešno se predkupna pravica v praksi dejansko izvaja in uveljavlja. O tem se tako ne vodijo ali zbirajo statistični podatki. Vse,

kar je možno pridobiti, so le ocene uslužbencev, ki delajo na postopkih odobritev pravnih poslov. Predkupna pravica po naši raziskavi ni zelo močna javnopravna omejitev, ampak samo možnost, ki jo lahko uveljavijo določene osebe kot kupci v postopkih prostovoljnih prodaj. Posega pa v interese prodajalcev in kupcev ter v vnaprej dogovorjene prodaje.

4.2.4.3 Časovne omejitve v postopkih prodaj kmetijskih zemljišč

Med postopkovne omejitve spadajo tudi roki, ki jih za posamezna dejanja pri prometu s kmetijskimi zemljišči predpisuje ZKZ. Izpostavili smo dva roka, in sicer:

- 30-dnevni rok objave ponudbe za prodajo, v katerem lahko zainteresirani kupci podajo izjavo, da sprejemajo objavljeno ponudbo in
- 60-dnevni rok za vložitev vloge za odobritev pravnega posla, ki teče od dneva zaključka objave ponudbe.

Ta dva roka sta prekluzivna, saj s pretekom obeh rokov nastopi zamuda in torej po 30 dneh od objave ponudbe ni več možno podati izjave o sprejemu ponudbe in po preteku 60 dni od zaključka objave ponudbe ni več možno podati vloge za odobritev pravnega posla oziroma sta izjava in vloga prepozni. V zvezi z obema rokoma smo raziskali ustreznost dolžine in rezultate predstavili v preglednici 34.

Preglednica 34: Ustreznost roka za sprejem ponudbe in za vložitev vloge za odobritev pravnega posla pri prodajah kmetijskih zemljišč

Table 34: Deadline adequacy for proposition acceptance, and filing application for legal transaction's approval in agricultural lands sale

Rok, določen z ZKZ	Rok je			Skupaj veljavni (N)
	1 ustrezen	2 prekratek	3 predolg	
- 30-dnevni rok za objavo ponudbe in za sprejem ponudbe	14 41%	0 0%	20 59%	34 100%
- 60-dnevni rok po izteku ponudbe za vložitev vloge za odobritev pravnega posla	6 18%	0 0%	28 82%	34 100%

Po oceni največjega dela anketirancev sta oba roka predolga, saj jih 59 % meni, da je 30-dnevni rok za sprejem ponudbe predolg in kar 82 %, da je 60-dnevni rok za vložitev vloge za odobritev pravnega posla predolg. Nihče ni menil, da sta roka prekratka, manjši del pa se je strinjal, da sta roka ustrezna, pri čemer je bil 30-dnevni rok ustrezen za 41 % anketirancev, 60-dnevni rok pa le za 18 % anketirancev. Rezultati kažejo, da je trenutni postopek po mnenju uslužbencev upravnih enot, ki dejansko potrebujejo čas za odločitev v teh postopkih, predolg. Zelo verjetno bi se s tem močno strinjali tako prodajalci kot tudi kupci kmetijski zemljišč.

Anketirance, ki so se opredelili, da je prvi ali drugi rok neustrezen, smo zaprosili, da na kratko pojasnijo svojo odločitev. Od vseh 28 možnih anketirancev je kar 26 podalo krajši

ali daljši odgovor. Najpogosteje so predlagali krajše roke, in sicer 15 (ali 14) dni za objavo in sprejem ponudbe ter 30 dni za vložitev vloge za odobritev pravnega posla. Ocenili so, da celoten postopek traja absolutno predlogo, saj je v primeru, ko sprejme ponudbo več kandidatov za nakup, celoten postopek dolg vsaj 4 mesece, temu pa je potrebno prišteti še 15 dni za pravnomočnost po prejemu odločbe, kar lahko postopek podaljša še za največ en mesec. O predolgem obdobju trajanja objave ponudbe smo mnenja anketirancev strnili v naslednje tri točke:

- zainteresirani kupci spremljajo ponudbe na spletu, zato so hitro informirani o objavah,
- praviloma se resni (ali dogovorjeni) kupci prijavijo na ponudbo v prvih dneh po objavi ponudbe, zato predstavlja 30-dnevna objava ponudbe nepotreben zastoj,
- ker gre pretežno za znane kupce, ti sprejmejo ponudbo včasih še isti dan, ko je objavljena, različni špekulanti ali neresni kupci pa se praviloma prijavljajo zadnji dan objave ponudbe in zaradi njih ni potrebno, da je objava ponudbe tako dolga.

O predolgem obdobju za podajanje vloge za odobritev pravnega posla so povzeta in strnjena naslednja mnenja:

- ker je postopek predlog, kupci včasih pozabijo na vložitev vloge za odobritev,
- če je sprejel ponudbo en sam kupec, mu bo za sklenitev pogodbe in vložitev vloge za odobritev dovolj 30 dni,
- v primerih, ko ponudbo sprejme več interesentov za nakup, je glede na novo pravno prakso, ko k vlogi ni potrebno priložiti pogodbe, 60-dnevni rok absolutno predolg, saj je bil definiran s predpostavko, da je obvezno priložiti pogodbo,
- v primerih več prijavljenih na ponudbo, najpogosteje tisti, ki jim posel ne bo odobren, podajo vlogo zadnji dan ali zadnje dni pred iztekom roka, potem je potrebno izdati še sklep o združitvi, čakati na pravnomočnost tega sklepa, nato še rok za vabila na narok, šele nato sledi izdaja odločbe, kar traja minimalno 4 mesece,
- tisti, ki jim posel ne bo odobren, zavlačujejo s prevzemom odločbe na pošti in tako zavlačujejo postopek in se pravnomočnost avtomatsko podaljša.

Predlogi za skrajšanje obeh rokov so bili upoštevani tudi pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev ZKZ v letu 2015, to je v predlogu ZKZ-E. V Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (2016), ki ga je določila Vlada RS in v januarju 2016 poslala v obravnavo v Državni zbor, pa je predvideno samo skrajšanje 60-dnevnega roka za vložitev vloge za odobritev na 30 dni. Sprememba 30-dnevnega roka za objavo ponudbe ni več predvidena.

Pri skrajšanem roku za vložitev vloge za odobritev pravnega posla se lahko pojavi težava pri kupcu, ki bo tako imel na razpolago manj časa za to, da pripravi finančna sredstva za plačilo kupnine. Praviloma se plačilo kupnine izvede na koncu prodajnega postopka ob overitvi pogodbe, lahko pa tudi takoj po pravnomožni odobritvi pravnega posla, nekateri prodajalci celo zahtevajo plačilo are takoj ob podani vlogi za sprejem ponudbe za prodajo.

4.2.4.4 Prodajna cena kot možen dejavnik omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč

Trenutno ZKZ ne določa nobenih omejitev pri oblikovanju cene pri prodajah kmetijskih zemljišč. Edina določba je ta, da mora biti cena na ponudbi navedena. Cena je namreč bistven element ponudbe in nato tudi pogodbe. Kot smo ugotovili, prodajalca ponudba veže tudi pri ceni in ne more v prodajni pogodbi navesti na primer nižje cene, kot jo je navedel v ponudbi. Ker ni natančnejših navedb, je cena lahko navedena po parcelah, lahko je navedena skupaj za celoto ali tudi na enoto mere (na primer najpogosteje v EUR/m²). V elektronskem obrazcu ponudbe je med drugim navedeno, da je treba pri prodaji kmetijskih zemljišč, kmetij ali gozdov skupaj z objekti ali stavbnimi zemljišči navesti njihovo ceno. Kar je dokaj dvomno. Verjetno se pričakuje, da prodajalec navede vrednost kmetijskih in gozdnih zemljišč ter vrednost stavbnih zemljišč ločeno. Za stavbna zemljišča po namenski rabi prostora namreč ne veljajo določbe ZKZ. Kot smo ugotavljali v poglavju 2.10.6 na strani 106, poteka promet s stavbnimi zemljišči po drugem postopku, predkupno pravico pa lahko uveljavlja občina v skladu z Zakonom o urejanju prostora.

V zvezi s prodajno ceno smo oblikovali nekaj trditev, ki so predstavljene v preglednici 35.

Preglednica 35: Ocene o naložbah v nakup kmetijskih zemljišč in o prodajnih cenah kmetijskih zemljišč
Table 35: Estimates of investments in agricultural lands purchase and of agricultural lands selling prices

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Nakup kmetijskih zemljišč je dobra kapitalska naložba.	1 3%	0 0%	16 50%	14 44%	1 3%	32 100%	3,4	0,72
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se na trgu kmetijskih zemljišč oblikujejo normalna razmerja ponudbe in povpraševanja.	0 0%	1 3%	7 22,5%	20 64,5%	3 10%	31 100%	3,8	0,65
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč ne ustreza ciljem kmetijske zemljiške politike.	2 6%	15 47%	10 31%	5 16%	0 0%	32 100%	2,6	0,84
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se v primeru razmeroma visoke cene, predkupni upravičenci ne odločijo za uveljavljanje svoje predkupne pravice in prodajalec prosto izbere kupca.	2 6%	7 22%	4 12,5%	14 44%	5 15,5%	32 100%	3,4	1,19

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2- se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Čeprav sedanji ZKZ ne pozna več instituta preveritve cene, kar je bilo nekoč omogočeno in naloženo upravnemu organu, je cena pomemben dejavnik pri prodajah zemljišč. Nakup kmetijskih zemljišč je lahko tudi dobra kapitalska naložba, vendar se kar 50 % anketirancev o tem ni odločilo niti za niti proti (ocena 3), sicer pa se v povprečju s to trditvijo strinjajo z oceno 3,4. Nakup kmetijskih zemljišč je praviloma dobra kapitalska naložba za kmete in vse, ki zemljišča obdelujejo in tako na njih ustvarjajo dohodek oziroma za kupce, ki bodo zemljišča ustrezno izkoriščali. Pri nakupu kmetijskih zemljišč v smislu pridobivanja zemljiške rente pa gre samo za ohranjanje vrednosti naložbe. Če zemljiško rento ocenjujemo skozi zakupnino, je zakupnina v Sloveniji nizka. Po ceniku zakupnin za državna kmetijska zemljišča, ki ga letno objavlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, so zakupnine praviloma nižje od 2 % tržne vrednosti zemljišč. Izjema so morda zemljišča v Prekmurju in Goriškem, kjer so prodajne cene zelo nizke, zakupnine pa enake kot v večini drugih delov Slovenije.

Kot smo ugotavljali predhodno, kmetijska zemljišča v Sloveniji v povprečju ohranjajo ceno. Dolgoročno je nakup kmetijskega zemljišča lahko izredno dobra naložba, posebno pri špekulativnih nakupih, kjer kupec kupuje kmetijska zemljišča zaradi bodoče spremembe namenske rabe v stavbno zemljišče, kar ugotavljajo tudi v letnih poročilih o slovenskem nepremičninskem trgu (Poročilo o slovenskem ..., 2012).

Ustavno sodišče je v svoji odločbi leta 2002 zapisalo, da prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se na trgu kmetijskih zemljišč oblikujejo normalna razmerja ponudbe in povpraševanja (Odločba Ustavnega sodišča ..., 2002). S to trditvijo so se anketiranci strinjali s povprečno oceno 3,8, pri čemer se jih kar 75 % vseh strinja in povsem strinja s to trditvijo (oceni 4 ali 5). Ob tem se pojavi vprašanje, kako se tržno določena cena sklada s cilji kmetijske zemljiške politike. S trditvijo, da prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč ne ustreza ciljem kmetijske zemljiške politike, se anketiranci niso strinjali. Povprečna ocena 2,6 in 53 % tistih, ki se povsem ne strinjajo in se ne strinjajo (oceni 1 in 2), govori o tem, da za anketirane uslužbence tržna, to je prosta določitev cene kmetijskih zemljišč, ni problematična.

Na drugi strani pa so se anketiranci s povprečno oceno 3,4 strinjali s četrto trditvijo, da prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se v primeru razmeroma visoke cene, predkupni upravičenci ne odločijo za uveljavljanje svoje predkupne pravice in prodajalec lahko prosto izbere kupca. Strinjanje in popolno strinjanje je izrazilo 60 % anketirancev. Prodajalec, ki na vsak način želi prodati kmetijsko zemljišče točno izbranemu kupcu, ima z določitvijo visoke prodajne cene možnost, da odvrne od nakupa vse druge potencialne kupce, seveda tudi predkupne upravičence, ki tako visoke cene nakupa ne bi zmogli, čeprav jim določbe zakona dajejo prednost pri nakupu. Na drugi strani pa prosto oblikovanje cene ustreza točno določenim kupcem, ki že imajo zagotovljena finančna sredstva za nakup in so pripravljeni preplačati neko zemljišče samo zato, da postanejo lastniki sorazmerno varne kapitalske naložbe. Med take spadajo različni

nepremičninski preprodajalci, ki imajo lahko povsem špekulativne namene. Na drugi strani med njimi lahko zasledimo tudi mejaše kmetijskih zemljišč, ki so kmetje ali pa tudi ne in imajo interes povečevati svojo zaokroženo zemljiško lastnino. Med njimi so tudi pretežno lastniki stavbišč in stavbnih zemljišč, ki mejijo na kmetijska zemljišča in povečujejo svojo stavbno posest še s kmetijskim zemljiščem, ki ga bodo morda uporabljali za vrt ali zelenico ali drugačno funkcionalno zemljišče k stavbnim objektom. V praksi obstaja tudi možnost, da sta prodajalec in kupec vnaprej dogovorjena, da je ponudbena cena visoka, čeprav bosta posel realizirala po dogovorno nižji ceni samo zato, da odvrneta od nakupa vse ostale interesente. Pri tem bosta seveda po dogovoru v postopku prometa nosila višja davčna bremena in takse, ki se odmerjajo od prodajne cene (objavljene na ponudbi), ki bo navedena v prodajni pogodbi.

Če primerjamo stališče slovenske zakonodaje in slovenskega ustavnega sodišča, o prometu kmetijskih zemljišč in nemško kmetijsko zemljiško zakonodajo, vsekakor lahko govorimo o dilemi glede prostega oblikovanja cen za prodajo kmetijskih zemljišč. Na eni strani je stališče, da ima lastnik kmetijskih zemljišč pravico prodajati zemljišče po ceni, kakršno določi samo po svobodni volji. Na koncu za svoje kmetijsko zemljišče iztrži ceno ali vrednost, ki jo trg na nekem območju prenese, ne glede na to, kakšne donose in koliko dohodka se pričakuje na tem zemljišču. Že sam donos in pričakovan dohodek sta zelo odvisna od gospodarjenja z zemljiščem. Hkrati pa na ceno omejenih naravnih dobrin, kot so kmetijska zemljišča, vplivajo ne samo ekonomski, ampak tudi čustveni, socialni in drugi zelo osebni človeški dejavniki, ki vodijo posameznike k nakupu teh dobrin in lastnike k prodaji. Kot smo že omenili, je raziskava v letu 2014 pokazala, da na prodajne cene kmetijskih zemljišč vplivajo predvsem nesistematični dejavniki, to so predvsem različni neproizvodni dejavniki (Matjašič, 2014). Prav zaradi stališča, da so kmetijska zemljišča na voljo le v omejenem obsegu in niso kot kakršnokoli drugo blago, bi bilo smiselno, tako kot v Nemčiji, razmišljati o uvedbi pravnih mehanizmov za preprečitev grobih nesorazmerij med tržno vrednostjo in kupnino, ki lahko enako kot darilne pogodbe izigravajo zakonito predkupno pravico.

Prosto oblikovanje prodajnih cen kmetijskih zemljišč brez omejitev potrjuje našo prvo hipotezo, o sedanji bistveno manjši omejenosti pri prometu s kmetijskimi zemljišči, kot je bila pred osamosvojitvijo Slovenije. Institut preveritve cene je bil iz ZKZ umaknjen šele v letu 2003. Visoka prodajna cena omogoča negativno selekcijo med kupci, ker lahko odvrča zakonite predkupne upravičence od nakupa in slabi njihovo zakonito prednostno pravico do nakupa. Tu prihaja do nasprotja med predkupno pravico kot javnopravno omejitvijo in jamstvom zasebne lastnine, ki po stališču Ustavnega sodišča RS predpostavlja neomejevanje prodajnih cen kmetijskih zemljišč. V grobem lahko to imenujemo tudi nasprotje med javnim interesom, ki sledi ciljem kmetijske zemljiške politike, in interesom kapitala, ki sledi dobičku.

4.2.5 Omejitve pri darilnih pogodbah

Kot smo raziskali v poglavju 2.5.5, so bile v letu 2011 ponovno uvedene omejitve pri sklepanju darilnih pogodb, ki se za kmetijska zemljišča, gozdove in kmetije lahko sklepajo samo med ožjimi sorodniki, mladim prevzemnikom kmetije ter občino ali državo in to za cel solastniški delež parcele. Upravne enote so med letoma 2008 do 2011 same opozarjale na povečan obseg odobritev sklenjenih poslov v obliki darilnih pogodb tudi med osebami, med katerimi bi daril ne pričakovali. Zato nas je zanimalo, kako na upravnih enotah sedaj ocenjujejo učinkovitost te nove omejitve, kar smo prikazali v preglednici 36. Rezultati kažejo na zelo poenotene odgovore.

S povprečno oceno 4,1 so se anketiranci strinjali s trditvijo, da je ponovna uvedba omejitev pri sklepanju darilnih pogodb dosegla svoj namen. Odgovori so zelo enotni, saj se jih kar 91 % strinja ali povsem strinja. Prav tako so s povprečno oceno 4,1 ocenili, da so omejitve pri sklepanju darilnih pogodb učinkovito preprečile izogibanje določbam ZKZ o predkupni pravici in prednostnemu vrstnemu redu pri prodajah kmetijskih zemljišč.

Preglednica 36: Ocene o učinkovitosti ponovne uvedbe omejitev pri sklepanju darilnih pogodb s kmetijskimi zemljišči

Table 36: Estimates of efficiency of reintroduction of restrictions in concluding deeds of gift with agricultural lands

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Ponovna uvedba omejitev pri sklepanju darilnih pogodb v letu 2011 je učinkovita in je dosegla svoj namen.	1 3%	0 0%	2 6%	22 67%	8 24%	33 100%	4,1	0,77
Omejitve pri sklepanju darilnih pogodb so učinkovito preprečile izogibanje določbam ZKZ o predkupni pravici in prednostnemu vrstnemu redu pri prometu s kmetijskimi zemljišči.	1 3%	0 0%	4 12%	20 59%	9 26%	34 100%	4,1	0,81
Na območju vaše upravne enote se je po uvedbi omejitev pri sklepanju darilnih pogodb bistveno zmanjšalo število odobritev darilnih pogodb.	0 0%	2 6%	8 24%	12 35%	12 35%	34 100%	4,0	0,92

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploš se ne strinjam, 2- se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Zanimalo nas je, ali anketiranci opazajo, da se je po uvedbi te omejitve na njihovi upravni enoti zmanjšalo število odobritev darilnih pogodb. Po oceni 70 % anketirancev (ocena 4 in 5) se je to dejansko tudi zgodilo. V povprečju so se strinjali z oceno 4, skoraj četrtina pa je

bila neopredeljenih, verjetno gre za tiste upravne enote, ki tudi pred uvedeno omejitvijo sklepanja darilnih pogodb niso imele veliko teh odobritev.

Omejitve pri sklepanju darilnih pogodb so učinkovito posegle v sklepanje navideznih darilnih pogodb, ki so bile dejansko kupoprodajne pogodbe. Pri tem je pomembno še to, da je v primerih, ko je bil obdarjenec (pridobitelj) kmet, ta oproščen tudi plačila davka na darila, kar smo omenili v poglavju 2.8.5. Omejitev sklepanja darilnih pogodb kmetom torej onemogoča, da brez davka pridobivajo kmetijska zemljišča. Izjema so mladi prevzemniki kmetij, ki darilne pogodbe z nesorodniki še lahko sklepajo v roku petih let po prevzemu kmetije.

Sedanje omejitve pri sklepanju darilnih pogodb so drugačne in manj stroge od omejitev, ki so za sklepanje darilnih pogodb veljale v starem ZKZ in bolj upoštevajo načelo sorazmernosti do ustavno zajamčene lastninske pravice, kar spet potrjuje našo prvo hipotezo. Sedanje omejitve so samo zožile krog oseb, ki jim je dovoljeno sklepanje darilnih pogodb, da bi se lahko učinkoviteje uveljavljala zakonita predkupna pravica med ostalimi osebami.

4.2.6 Reševanje nejasnih, spornih in težjih primerov v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči

Uslužbenci, ki vodijo in odločajo v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči, se pogosto znajdejo v dilemi, kako rešiti in odločiti v posebnih, spornih in težjih primerih. S postavljenimi trditvami, ki so razvidne iz preglednice 37, smo želeli dobiti informacije o tem, kje uslužbenci poiščejo pomoč in kolikšno pomoč predstavlja sodna praksa.

Po rezultatih ankete je izmenjava informacij in sodelovanje z drugimi upravnimi enotami pri odobritvah pravnih poslov nekoliko bolj učinkovita, kot sami podatki sodne prakse, saj je trditev dobila povprečno oceno 3,4 in kar 53 % anketirancev se je s to trditvijo strinjalo z oceno 4, veliko pa je bilo neopredeljenih (29 %). Težji primeri odobritev pravnih poslov so posebni in izmenjava informacij med uslužbenci različnih upravnih enot lahko, prav tako kot primeri iz sodne prakse, učinkovito pomaga reševanju spornih vprašanj. Posamezni uslužbenci si lahko med sabo pomagajo, če so že reševali podoben primer, vendar je to zelo odvisno od samih uslužbencev, njihovih vodij in načina delovanja upravnih enot. Prepodrobno iskanje pravih odločitev, ki od uslužbenca zahteva preveč časa, niti ni smiselno. Zoper upravne odločbe so možne pritožbe in stranke lahko uporabijo pravna sredstva z vložitvijo pritožbe, da preverijo pravilnost in upravičenost odločitve upravne enote.

Odločitve vrhovnega sodišča in ostalih sodišč ter načelna pravna mnenja, ki jih Vrhovno sodišče RS vodi v zbirki sodne prakse, predstavljajo kot sekundarni pravni vir pomoč pri konkretizaciji in razlagi pravnih predpisov. Za anketirance predstavlja sodna praksa

učinkovito pravno pomoč pri odobritvah pravnih poslov, saj so trditve ocenili s povprečno oceno 3,7, pri tem se je 74 % vseh strinjalo ali povsem strinjalo s trditvijo.

Preglednica 37: Ocene o učinkovitosti sodne prakse in druge pomoči uslužbencem upravnih enot pri reševanju zahtevnejših primerov pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Table 37: Estimates of case law efficiency and other help for employees in administrative units when dealing with more complex cases in transactions with agricultural lands

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Izmenjava informacij in sodelovanje z drugimi UE je pri odobritvah pravnih poslov bolj učinkovito kot podatki sodne prakse.	0 0%	6 18%	10 29%	18 53%	0 0%	34 100%	3,4	0,77
Sodna praksa (odločitve vrhovnega in ostalih sodišč) predstavlja za UE pri odobritvah pravnih poslov učinkovito pomoč.	2 6%	2 6%	5 14%	21 62%	4 12%	34 100%	3,7	0,98
Pri odobritvah pravnih poslov predstavljajo navodila in priporočila Ministrstva za kmetijstvo (MKGP) učinkovito pomoč.	6 18%	8 23,5%	8 23,5%	12 35%	0 0%	34 100%	2,8	1,13
Načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS z dne 6.4.2012 je učinkovito rešilo problematiko odobritev pravnih poslov v primerih, ko se na ponudbo za prodajo kmetijskega zemljišča prijavi več kandidatov (kupcev).	2 6%	6 18%	7 20%	16 47%	3 9%	34 100%	3,4	1,07
Načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS z dne 6.4.2012 je bistveno podaljšalo postopek odobritve pravnega posla v primerih, ko se na ponudbo prijavi več kandidatov (kupcev).	1 3%	4 12%	9 26,5%	11 32%	9 26,5%	34 100%	3,7	1,09

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Učinkovitost navodil in priporočil kmetijskega ministrstva so anketiranci ocenili slabše, s povprečno oceno 2,8. Mnenja so bila tudi bolj deljena. Čeprav se je s trditvijo strinjalo 35 % anketirancev (ocena 4), se jih na drugi strani ni strinjalo ali sploh ne strinjalo (oceni 1 in 2) kar dobrih 41 %, ostala slaba četrtina pa je bila neopredeljena. S pomočjo resornega ministrstva imajo uslužbenci različne izkušnje in dobivajo tudi različne povratne informacije. Uslužbenci, ki so mi podali informacije v intervjuju, so bili enotni, da pravna

služba ministrstva pogosto svetuje uslužbencem samo, naj sami odločijo v skladu z zakonodajo glede na vso dokumentacijo in zbrane dokaze. Ministrstvo pa bo konkretno zadevo presoјalo šele v morebitnem pritožbenem postopku kot prvostopni pritožbeni organ.

Kot smo raziskovali v poglavju 2.5.4.3 na strani 55, je pri prodajah kmetijskih zemljišč, kadar sprejme ponudbo več kandidatov za nakup, trenutno potrebno slediti navodilu Načelnega pravnega mnenja Vrhovnega sodišča z dne 6.4. 2012, ki je v nasprotju z določbo 22. člena ZKZ-2011 odločilo, da vlogi za odobritev pravnega posla ni nujno potrebno priložiti pogodbe. Upravni organ odloči o predkupnem upravičencu oziroma odobri pravni posel, stranki pa naknadno skleneta pogodbo ali pa v primeru spora o tem odloči sodišče v pravdi. Mnenje anketirancev o tem, da je to pravno mnenje učinkovito rešilo problematiko odobritev pravnih poslov v primerih, ko ponudbo sprejme več potencialnih kupcev, je bilo v povprečju ocenjeno z oceno 3,4, ob tem se jih je 56 % s tem strinjalo in povsem strinjalo (oceni 4 in 5), medtem ko se jih 24 % s tem ni strinjalo (oceni 1 in 2). Praktične izkušnje uslužbencev so torej zelo različne. Pri tem se je pojavil problem podaljšanja celotnega postopka odobritve pravnega posla. Da se je zaradi upoštevanja omenjenega Načelnega pravnega mnenja bistveno podaljšal postopek odobritve pravnega posla, je opazilo dobrih 58 % anketirancev (ocena 4 in 5). Samo 15 % jih je menilo, da se to ni zgodilo, v povprečju pa so se s trditvijo strinjali z oceno 3,7.

Med pobudami in predlogi je eden izmed anketirancev navedel, da bi morali ZKZ in sodno prakso uskladiti ter z jasnimi določbami in navodili poenotiti prakso izvajanja zakona na upravnih enotah. Intervjuvani uslužbenci so v zvezi z načelnim pravnim mnenjem navedli še, da imajo pri odobritvah pravnih poslov, kjer nihče od potencialnih kupcev ne priloži prodajne pogodbe, sedaj drugačne težave. Brez pogodbe namreč ne poznajo pogodbenih določb, lahko samo odločijo o kupcu, s katerim je prodajalec dolžan skleniti pravni posel. V primeru, da je pogodba priložena, se pri odobritvi presoja tudi pravilnost navedb o zemljišču in lastniku ter pogodbeni cena. Moti pa jih, da se je zaradi upoštevanja tega pravnega mnenja podaljšal postopek odobritve pravnega posla v primerih, ko je potencialnih kupcev več.

Uporaba Načelnega pravnega mnenja Vrhovnega sodišča (št. 1/2012 z dne 6.4. 2012) je eden izmed primerov uporabe sodne prakse pri odobritvah prometa s kmetijskimi zemljišči in potrjuje našo drugo hipotezo, da nejasne in sporne primere pomaga reševati sodna praksa, čeprav bi morala biti ta vprašanja urejena že v zakonu. Gre za poenotenje sodne prakse v primerih, ko so med prodajalci in kupci obstajali spori in posamezni udeleženci niso hoteli skleniti pogodbe ali pa se niso strinjali z odločitvijo upravne enote. To pravno mnenje tako že skoraj štiri leta nadomešča ureditev v ZKZ in je predvideno, da bo v naslednji spremembi smiselno vključeno v določbe dopolnjenega ZKZ.

4.2.7 Možnosti za izognitev omejitvam pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Prisilni pravni predpisi in omejitve v zakonih vodijo stranke v iskanje rešitev, s katerimi bi se izognile takšnim prisilnim določbam. Tako odtujitelji kot tudi pridobitelji kmetijskih zemljišč s pomočjo pravnih strokovnjakov sklepajo različne pogodbe in druge listine, na podlagi katerih želijo opraviti pravni posel s prenosom lastninske pravice tako, da bi se izognili predvsem objavi prodajne ponudbe na oglasni deski in s tem vsem potencialnim neželjenim kupcem, med katerimi so tudi zakoniti predkupni upravičenci. Upravne enote tako dobivajo v odobritev veliko različnih pogodb in listin, ki imajo različna poimenovanja, po dejanskem vsebinskem stanju pa so morda nekaj drugega.

Anketirance smo zato povprašali, katere posebne tipe pogodb ali posebne listine opažajo pri odobritvah, ki strankam lahko omogočajo, da se izognejo omejitvam pri prometu, vključno z izoginitvijo obvezni javni objavi prodajne ponudbe. Predlagali smo nekaj listin in tipov pogodb, možnih pa je bilo več odgovorov. Pri tem je potrebno pojasniti, da so te listine in tipi pogodb (pravni posli) lahko pravno primerni in ne pomenijo nujno izogibanja določbam ZKZ, v posebnih primerih pa takšno izogibanje lahko omogočijo. Rezultati so prikazani v preglednici 38.

Preglednica 38: Pojavljanje posebnih tipov pogodb in posebnih listin, s katerimi se stranke poskušajo izogniti upoštevanju omejitev prometu, vključno z izoginitvijo obvezni objavi prodajne ponudbe (N=34)

Table 38: Occurrence of special types of contracts and documents used by clients for trying to avoid the keeping of the restrictions in transactions, including the avoidance of obligatory announcement of sales offer (N=34)

Tip pogodbe ali listina	Frekvenca*	%	% glede na N =34
Posebnih pogodb ali listin ne opažamo	4	5	12
Listine za uskladitev zemljiškoknjižnega stanja	27	36	79
Listine ali pogodbe o priposestvovanju	15	20	44
Pogodbe o dosmrtnem preživljanju	16	21	47
Drugo	14	18	41
Skupaj:	76	100	-

* Možnih je bilo več odgovorov

Samo 4 uslužbenci od 34, ki so podali odgovore, niso opazili posebnih pogodb ali listin oziroma niso opazili, da bi se stranke želele izogibati omejitvam pri prometu. Preostalih 30 anketirancev (88 %) pa je navedlo eno ali več različnih tipov pogodb ali listin, ki so po njihovem mnenju bile sklenjene zato, da bi se stranke nekako mehko izognile kakšni določbi ali omejitvi iz poglavja o prometu ZKZ. Vse te listine predstavljajo zapleteno pravno materijo ali pravna vprašanja, v smislu reševanja tudi starih zatečenih ali nerešenih lastniških razmerij med strankami.

Največkrat se pojavljajo različne listine za uskladitev zemljiškoknjižnega stanja, saj je kar 79 % anketirancev poznalo take primere. Najpogosteje so to primeri, ko stranke obdelujejo ali uporabljajo zemljišča že več let, pa niso lastniki, in so se nekoč pisno ali ustno dogovorili o prodaji, zamenjavi, darilu ali drugačnem prenosu lastninske pravice, pravnega posla pa nato zaradi različnih opravičljivih ali tudi neopravičljivih razlogov niso speljali do konca in zemljiškoknjižno realizirali. Za podobno problematiko gre pri listinah ali pogodbah o priposestvovanju, ki pa so po mnenju intervjuvancev vprašanja, o katerih mora odločiti sodišče in ne pravni posel, o katerem po vsebini odloča upravna enota in se jih mora zavreči, ker ne gre za upravno zadevo odobritve pravnega posla. Pri priposestvovanju je tudi sodna praksa odločila, da gre za pravne posle, ki jih je potrebno presoјati tudi po vsebini in zato zapadejo pod odobritev.

S pogodbami o dosmrtnem preživljanju se srečuje 47 % anketirancev. ZKZ jih uvršča med posle, za katere ni potrebna odobritev in se torej zanje izdaja potrdilo. Stranke se pri tem tipu pogodb lahko izognejo objavi prodajne ponudbe, posebej pa je lahko uporabna pri lastnikih, v tem primeru preživljancih, ki želijo vršiti promet s kmetijskimi zemljišči zaščitene kmetij. Vendar bo preživljalec, kot pridobitelj, postal lastnik šele po smrti preživljanca, s pogodbo pa se zaveže do smrti preživljati lastnika zemljišča kot preživljanca, kar je zelo velika obveznost za pridobitelja kmetijskih zemljišč. Intervjuvani uslužbenci so posebej navedli, da je pogodba o dosmrtnem preživljanju taka vrsta nominatne pogodbe, s katero se lahko pogodbene stranke enostavno izognejo objavi ponudbe za prodajo ali določbam o prepovedi delitve zaščitene kmetije, vendar ima taka pogodba elemente tveganja, saj preživljalec ne ve, kako dolgo bo preživljanec (lastnik zemljišča) živel, torej kako dolgo bo moral izpolnjevati obveznost preživljanja. Na splošno so menili, da pogodba o dosmrtnem preživljanju v prvi vrsti ne služi izogibanju omejitvenim določbam pri prometu s kmetijskimi zemljišči.

Posebno je zanimivih še 14 drugih navedb, kjer so anketiranci lahko prosto napisali različne druge listine. Pri tem je bila v petih primerih omenjena preživitna pogodba, nato pa še vpis hipoteke pred objavo ponudbe na oglasni deski, različne menjalne pogodbe tudi z neizenačeno menjavo, kombinirane pogodbe (darilna in menjalna hkrati, prodajna in darilna hkrati), posadne listine, sodna poravnava in izvensodna poravnava ter navedba o tem, da zlorab ne opažajo, a je zakon nedorečen. Pričakovano se pri večjem delu takih listin odobritev z odločbo zavrne. Če ne gre za upravno stvar, se lahko s sklepom tudi zavrže. Praviloma se sodne poravnave odobrijo, lahko pa tudi zavržejo, če se ugotovi, da ne gre za pravni promet po ZKZ. Za številne tipe obligacijskih poslov, ki jih stranke prosto sklepajo in dogovarjajo med sabo na področju kmetijskih zemljišč, pa o njih ZKZ ne navaja določb, uradniki pogosto ne najdejo rešitev. Lahko se odločijo po prostem preudarku, morajo pa jih presoјati po vsebini, ne po naslovu listine. Kot smo že omenili, prihaja v takih nedefiniranih primerih do različnih ravnanj med upravnimi enotami, do zavrnitve, pa tudi do odobritev pravnih poslov. Pri zavrnitvah se šele v pritožbenem postopku lahko ugotovi in presodi pravilnost odločitev upravne enote.

V tem poglavju smo preverjali našo drugo hipotezo o tem, da imajo stranke možnost prosto sklepati zelo različne pravne posle in pogodbe, pa tudi drugače imenovane listine, same določbe ZKZ pa ne urejajo načina odobritve vseh teh obligacijskih razmerij. Zato pri odobritvah pogosto prihaja do nejasnosti in spornih primerov, ki jih delno rešuje sodna praksa. Vse predhodno navedene listine, ne glede na to, kako se imenujejo, morajo biti predložene v odobritev na upravni enoti. Predhodno smo v poglavju 2.7 ugotavljali, da iz sodne prakse izhajajo, da morajo upravne enote vse te listine presojsati po vsebini in če presodijo, da neka listina dejansko nadomešča prodajo, potem mora postopek potekati po določbah ZKZ (kot smo ugotovili za primere listin o priposestvovanju).

4.2.8 Vloga Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS v postopkih prometa

V poglavju 2.9 smo raziskovali vlogo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljnjem besedilu Sklad KZG RS) kot predkupnega upravičenca in kot pravne osebe, ki v imenu države vrši različne vrste prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi. Ugotovili smo, da ima Sklad KZG RS svoja notranja pravila in določbe o tem, kje bo kupoval kmetijska zemljišča. Kot je razvidno iz preglednice 39, so anketirani uslužbenci ocenili, da se Sklad KZG RS na njihovih območjih redko prijavlja za nakup in redko uveljavlja predkupno pravico. Odgovori s povprečno oceno 4,1 so bili zelo enotni, kar pomeni, da to opažajo po celi Sloveniji.

Preglednica 39: Ocene o vlogi Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči
Table 39: Estimates of the role of Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia in transactions with agricultural lands

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Sklad KZG RS se na območju vaše UE redko prijavlja za nakup in redko uveljavlja svojo predkupno pravico.	0 0%	1 3%	6 18%	17 50%	10 29%	34 100%	4,1	0,78
Sklad KZG RS na območju vaše UE pomembno vpliva na regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči.	8 24%	15 44%	10 29%	1 3%	0 0%	34 100%	2,1	0,81
Sklad KZG RS objavlja ponudbe za prodajo kmetijskih zemljišč, a na območju vaše UE mu uspe realizirati s prodajo manjši del teh ponudb.	5 15%	12 36,5%	13 39,5%	2 6%	1 3%	34 100%	2,5	0,94

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Naslednja trditev, da Sklad KZG RS na območju anketirančeve upravne enote pomembno vpliva na regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči, je bila ocenjena negativno s povprečno oceno 2,1. 68 % anketirancev se ni strinjalo s to trditvijo (oceni 1 ali 2) in samo eden se je strinjal (ocena 4). Večinoma uslužbenci upravnih enot menijo, da trenutno država preko Sklada KZG RS ne regulira prometa s kmetijskimi zemljišči tako, da bi pospešeno kupovala ali pospešeno prodajala zemljišča v državni lasti

Tudi mnenje o tem, da Sklad KZG RS objavlja ponudbe za prodajo kmetijskih zemljišč, a na območju anketirančeve upravne enote uspe realizirati s prodajo manjši del teh ponudb, je bilo ocenjeno z nizko povprečno oceno 2,5. Vendar je bilo največ, to je slabih 40 % anketirancev neodločenih, dobrih 41 % pa se jih ni strinjalo s trditvijo (ocena 1 in 2). Po mnenju anketirancev, praviloma Sklad KZG RS uspe realizirati ponujene prodaje kmetijskih zemljišč. Pri tem vprašanju so vsi trije intervjuvanci izpostavili sorazmerno visoke prodajne cene kmetijskih zemljišč, ki izhajajo iz internih pravil Sklada KZG RS.

Sklad KZG RS namreč pogosto prodaja kmetijska zemljišča, ki sodijo v tako imenovani 100-metrski pas stavbnih zemljišč. Glede na Skladov Pravilnik o prometu sodijo v ta pas vsa zemljišča, ki so od stavbnih zemljišč ali stavb oddaljena manj kot 100 m in za ta zemljišča se oblikuje prodajna cena v razponu od polovične do polne cene primerljivih stavbnih zemljišč na tistem območju, kjer se vrši prodaja. Sklad KZG RS cene določa komisijsko in centralizirano, in ta interna določba o oblikovanju cen v pasu stavbnih zemljišč je na kmetijskem trgu negativno sprejeta, ker posredno vpliva na dvig povprečnih prodajnih cen na primestnih in vaških območjih, če so taki posli uspešno realizirani. Mnenje anketirancev nakazuje na to, da so prodajne ponudbe tudi uspešno realizirane s prodajo. Vendar so bile, po naših predhodnih ugotovitvah v poglavju 2.9.6, po letu 2007 površine prodanih kmetijskih zemljišč s strani Sklada KZG RS relativno nizke, to je pod 50 ha letno, v zadnjih dveh letih pa še nižje, in sicer pod 10 ha v letih 2013 in 2014.

Kot smo ugotavljali v predhodnih poglavjih, se uslužbenci upravnih enot pogosteje kot pri prometu, v smislu prenosa lastninske pravice, srečujejo s Skladom KZG RS kot s stranko v postopkih zakupa kmetijskih zemljišč. V postopkih zakupa za oddano državno premoženje ni potrebna odobritev pravnega posla, potrebna pa je javna objava ponudbe za zakup in postopek sprejema ponudbe, ki je enak postopku pri prodajah kmetijskih zemljišč, pri čemer je določen drugačen vrstni red prednostnih upravičencev do zakupa.

V zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči so vsi trije intervjuvanci izpostavili dejstvo, da Sklad KZG RS na primer sprejema ponudbe za nakup in v primeru, da ugotovi, da nima predkupne pravice, ne odstopi od uveljavljanja svoje predkupne pravice. Z odstopom prijave ali umikom izjave o sprejemu ponudbe bi Sklad KZG RS lahko olajšal delu upravnemu organu, sam postopek bi se tudi skrajšal. Vendar je razumljivo ravnanje Sklada KZG RS, da počaka do končne odločitve upravnega postopka odobritve pravnega posla in prepusti upravni enoti, da odloči na podlagi predloženih dokazov ostalih strank, ki

uveljavljajo različne predkupne pravice. S strani intervjuvanke je bilo podano še mnenje, da se Sklad KZG RS prijavlja za nakup tudi tam, kjer ne bi bilo potrebno. Sklad KZG RS kot potencialni kupec tudi ni zaželen, ker pridobiva zemljišča v last države, ki po oceni mnogih s svojim premoženjem ne ravna optimalno.

Četrto hipotezo o posebnem položaju Sklada KZG RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči, ki ima pri tem omejene možnosti, lahko privzamemo. Sklad KZG RS je kupec in prodajalec v imenu države, ob tem je največji upravljalec kmetijskih zemljišč in hkrati kot zakoniti predkupni upravičenec na zadnjem mestu, razen v primerih, ko je Republika Slovenija solastnica zemljišča. Zaradi vseh teh posebnosti ima določena interna pravila in akte z omejitvami, po katerih se ravna v postopkih prometa. Rezultati iz poglavja 2.9 kažejo, da je površinski obseg realiziranega prometa majhen in da Sklad ne vpliva pomembno na regulacijo prometa, kar so potrdili tudi anketiranci. Glavna razloga sta prešibka predkupna pravica in omejena finančna sredstva za nakupe.

4.2.9 Kmet kot fizična oseba v postopku prometa s kmetijskimi zemljišči

Status kmeta ali sedanjí izraz kmet kot fizična oseba se določa v posebnem upravnem postopku, kjer upravna enota z odločbo ugotovi, da neka oseba izpolnjuje pogoje, ki so navedeni v 24. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih (2011). ZKZ-2011 na ta pojem ali status napotuje v poglavju o prometu in tako naj bi bil ta status prednostno in prvenstveno namenjen za uporabo v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, kjer kmetu pripadajo določene prednosti in pravice, kot je na primer predkupna ali predzakupna pravica. V zvezi s statusom kmeta smo anketirance vprašali po mnenju o dveh trditvah, ki sta navedeni v preglednici 40.

Preglednica 40: Ocene o pomenu in pridobitvi statusa kmeta

Table 40: Estimates of the importance and acquisition of the farmer status

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Status kmeta ima pomembno vlogo samo še v postopkih prodaj, nakup in zakupov kmetijskih zemljišč.	1 3%	5 15%	5 15%	11 32%	12 35%	34 100%	3,8	1,17
Za posameznike, ki pričnejo s kmetovanjem, je eden težjih pogojev za pridobitev statusa kmeta, doseganje višine dohodka iz kmetijske dejavnosti.	0 0%	0 0%	1 3%	14 41%	19 56%	34 100%	4,5	0,56

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Da ima status kmeta pomembno vlogo samo še v postopkih prodaj, nakupov in zakupov kmetijskih zemljišč, so se anketiranci strinjali s povprečno oceno 3,8. Strinjalo in povsem

se jih je strinjalo 67 % (oceni 4 in 5), 18 % pa se jih ni strinjalo (oceni 1 in 2). Pri tej trditvi so intervjuvanci navajali, da so kmetje v preteklih letih potrebovali odločbe o statusu kmeta za nakupe strojev, za dokazovanje svojega statusa, na primer bankam pri najemu kreditov ali drugim pravnim osebam pri javnih razpisih.

Na območju Upravne enote Brežice opažajo, da stranke še sedaj potrebujejo odločbo o statusu kmeta za oprostitev davka na dediščino in darila (kar smo omenili tudi pri obravnavi darilnih pogodb), pri najemanju kreditov, pa tudi za oprostitve, ki jih navajajo različni občinski odloki (komunalni prispevek, takse za vodo...). Nasprotno pa na območju Upravne enote Celje tega ne opažajo in izdajajo malo novih odločb o statusu kmeta. Status kmeta v nekaterih primerih pomeni za kmete dejansko dokazilo njihovega pravnega statusa nasproti drugim osebam, čeprav tega iz določb ZKZ ni mogoče razbrati. Vendar je tega po letu 2005 vedno manj, saj je vzpostavljen register kmetijskih gospodarstev, ki ga vodijo upravne enote. Kmetije oziroma kmetijska gospodarstva imajo svoje identifikacijske številke (KMG-MID številke) z nosilcem kmetijskega gospodarstva. Izpisi iz tega registra tako tudi nadomeščajo odločbe o statusu kmeta v vseh drugih postopkih, razen pri pravnem prometu.

Pri preučevanju določb o statusu kmeta smo prišli do ugotovitve, da tisti posamezniki, ki še ne razpolagajo z zemljišči in šele začenjajo s kmetovanjem ter pridobivajo zemljišča z nakupi ali zakupi, zelo težko pridobijo status kmeta. Ga pa zelo potrebujejo za uveljavljanje predkupne in predzakupne pravice. Takšni začetniki v postopku pridobivanja statusa kmeta najtežje zadostijo pogoju o doseganju višine dohodka iz kmetijske dejavnosti (2/3 povprečnega letnega dohodka na zaposlenega). Anketiranci so se s to trditvijo v povprečju strinjali in jo ocenili z visoko povprečno oceno 4,5. Dejansko se jih je s to trditvijo strinjalo 97 % (oceni 4 ali 5). Doseganje pomembnega dohodka iz kmetijske dejavnosti je torej posredno tisti izločitveni dejavnik, ki male lastnike kmetijskih zemljišč (in začetnike) izloči iz konkurence pri nakupih ali zakupih kmetijskih zemljišč, saj ne morejo pridobiti statusa kmeta in s tem enakovredno uveljavljati prednostne pravice pri pridobivanju zemljišč, ki jih potrebujejo za svojo razvijajočo kmetijsko dejavnost. ZKZ-2011 sicer za te primere pozna pridobitev statusa kmeta na podlagi izjave stranke na zapisnik pri upravni enoti, s katero se zaveže, da bo zemljišča, za katera izkaže, da jih bo šele pridobila, obdelovala in na teh zemljiščih pridobivala pomemben del dohodka ter da je usposobljena za kmetijsko dejavnost. Vendar so intervjuvanci o tem izrazili različna mnenja. Tako na območju Upravne enote Celje takih statusov načeloma ne podeljujejo, tudi ostala intervjuvanca nista pozitivno ocenila te možnosti podeljevanja statusa kmeta.

Ob tem se postavi dilema o svobodni izbiri kmetijskega poklica za posameznika, ki ne izhaja iz kmečke družine. V bistveno boljšem položaju so pri tem mladi, ki izhajajo s kmetij, saj lahko pridobivajo dohodek iz kmetijstva na domači kmetiji, prav tako pa tudi v okviru domačega kmetijskega gospodarstva kmetijska zemljišča v uporabo in v last.

Anketiranci so med predlogi in pobudami v zvezi s statusom kmeta navedli še naslednje:

- da bi bilo potrebno pri statusu kmeta upoštevati tudi dohodek iz gozdarske dejavnosti, ki je na primer poglaviten vir dohodkov na gorskih kmetijah,
- da status kmeta nima nobenega pomena pri vpisovanju GERK-ov na kmetijsko gospodarstvo in pri uveljavljanju subvencij, torej veliko kmetovalcev sploh nima odločbe o statusu kmeta, pa resno kmetujejo in živijo samo od kmetovanja.

Ob statusu kmeta se lahko navežemo na hipotezo o tem, da so omejitve prometa uspešnejše, če obstajajo instrumenti za spodbujanje prometa s kmetijskimi zemljišči. S finančno podprtimi ukrepi Programa razvoja podeželja kot sta mladi prevzemniki kmetij in zgodnje upokojevanje kmetov, se je pospešil prenos kmetij na mlajše prevzemnike, ob tem pa ni bilo potrebno izkazovati statusa kmeta. Sta pa ta dva ukrepa povečala možnost za to, da mladi prevzemniki dobijo status kmeta in s tem predkupno pravico pri nakupih kmetijskih zemljišč in prednostno pravico pri zakupih.

4.2.10 Omejitve kot hkratne spodbude pri prometu kmetijskih zemljišč

Med preučevanjem omejitev smo ugotavljali tudi, kako in na koga te omejitve pri prometu kmetijskih zemljišč vplivajo spodbudno in kaj pozitivnega prinašajo. Anketirancem smo predstavili dve trditvi o spodbudah in rezultate njihovih ocen prikazali v preglednici 41.

Preglednica 41: Ocene o omejitvah kot spodbudah pri prometu s kmetijskimi zemljišči
Table 41: Estimates of restrictions as stimulations in transactions with agricultural lands

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč so hkrati spodbude za kmete (preko prednostnega vrstnega reda) pri pridobivanju teh zemljišč.	2 6%	7 21%	7 21%	16 49%	1 3%	33 100%	3,2	1,02
Omejene možnosti pri prometu zaščitenih kmetij učinkovito varujejo te kmetije pred drobitvijo in propadom.	3 9%	6 18%	13 40%	9 27%	2 6%	33 100%	3,0	1,05

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

S povprečno oceno 3,2 so se anketiranci šibko strinjali z navedbo, da so omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč hkrati spodbude posebej za kmete pri pridobivanju teh zemljišč, ker jim je dana predkupna pravica pred ostalimi kupci. Mnenje je razpršeno, saj se jih 27 % ni strinjalo (oceni 1 in 2), ostalih 21 % pa je bilo neopredeljenih.

Povprečna ocena 3,0 za trditev, da omejene možnosti pri prometu zaščitene kmetij učinkovito varujejo te kmetije pred drobitvijo in propadom, in kar 40 % neopredeljenih, kaže na to, da uslužbenci ne zaznavajo učinkovitega varstva zaščitene kmetij pred drobitvijo in propadom. Strinjanje in nestrinjanje je približno enakomerno razporejeno. Na nekaterih območjih je prepoved delitve kmetij bolj uspešna, drugeje manj.

4.2.11 Predvidene spremembe in dopolnitve ZKZ v letu 2015

V raziskavi smo pregledali tudi Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKZ-E (2015), ki je bil objavljen na spletni strani MKGP v februarju 2015 in so v njem predvidene nekatere spremembe na področju prometa s kmetijskimi zemljišči.

Ob zaključku pisanja te naloge v decembru 2015 predvidena sprememba zakona še ni bila sprejeta in bo predvidoma v začetku letu 2016. Anketirancem smo predstavili tri načrtovane spremembe ZKZ ter v preglednici 42 podali rezultate njihovih ocen.

Preglednica 42: Ocene o predvidenih spremembah in dopolnitvah ZKZ v letu 2015 na področju pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči

Table 42: Estimates of the intended changes and supplementations of the ALA in 2015 in the field of legal transactions with agricultural lands

Predvidene spremembe	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Odobritev pravnega posla ne bo potrebna za darilne pogodbe, ki so skladne z določbami ZKZ (samo potrdilo).	1 3%	2 6%	7 21%	18 55%	5 15%	33 100%	3,7	0,91
Odobritev pravnega posla ne bo potrebna za pogodbo, s katero bo lastnik kot stvarni vložek vložil kmetijsko zemljišče, kmetijo ali gozd v gospodarsko družbo, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost (samo potrdilo).	5 15%	3 9%	4 12%	20 61%	1 3%	33 100%	3,3	1,18
Izjavo o sprejemu prodajne ponudbe (prijavo) bo interesent (kupec) poslal ali podal samo na upravni enoti, ki bo o tem obvestila prodajalca skupaj z izvodi vseh izjav (prijav).	6 18%	4 12%	3 9%	13 40%	7 21%	33 100%	3,3	1,43

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploš se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Anketiranci se s spremembo odobritve darilnih pogodb, ki je predvidena samo v obliki potrdila, strinjajo s povprečno oceno 3,7. V vladnem predlogu spremembe ZKZ iz januarja 2016 je za darilne pogodbe, ki so skladne z določbami ZKZ, predvideno, da odobritev ne bo potrebna. V predlogu je po novem tudi za vse primere, ko odobritev ne bo potrebna, predvidena izdaja odločbe (Predlog Zakona o spremembah ..., 2016).

Vlaganje kmetijskih zemljišč kot stvarnih vložkov v gospodarske družbe (najpogosteje d.o.o ali d.d.) spada med relativno novejšo pravno posle. S predlogom določbe, da odobritev pravnega posla ne bo potrebna za pogodbo, s katero bo lastnik kot stvarni vložek vložil kmetijsko zemljišče, kmetijo ali gozd v gospodarsko družbo, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost, so se anketiranci v povprečju strinjali z oceno 3,3. Med njimi se je s predlogom strinjalo 61 % anketirancev, povsem se je strinjal en sam. Slaba četrtina se ni strinjala ali sploh ni strinjala. Odgovori so razpršeni, kar pomeni, da anketiranci menijo, da ta določba ne bi prinesla samo prednosti, bi pa uredila sedanjo praznino v zakonu in omogočila upravnim enotam ravnati enotno. Predvidena določba pa izvzema zaščitene kmetije oziroma bo veljala za zaščitene kmetije samo v izjemnih primerih, kjer je delitev zaščitene kmetije pri prometu možna po določbah ZKZ-2011. To bi lahko bila dobra rešitev za kmetijo, ki se bo preoblikovala v gospodarsko družbo. Bi pa lahko omogočala, da bi se stranke izognile objavi prodajne ponudbe na oglasni deski. Tovrstni posli se pojavljajo že sedaj in jih upravne enote rešujejo različno, saj o tem ni v ZKZ nobene določbe, razrešuje pa jih pravna praksa. Nekatere upravne enote so take pogodbe odobrile, druge pa so jih zavrgle, z obrazložitvijo, da ne gre za pravni promet po ZKZ. Tudi takšne odločbe so bile pred notarjem primerne za overitev pogodbe in takšni posli so bili uspešno zemljiškoknjižno speljani. Kot smo predhodno raziskali, je iz sodne prakse razvidno, da bi v primeru zaščitene kmetije to lahko omogočalo delitev kmetije, saj kmetija kot gospodarska družba ne bi bila več zaščitena kmetija. Iz vladnega predloga spremembe ZKZ iz januarja 2016 je določba o stvarnih vložkih v celoti umaknjena. Torej je predvideno, da si bodo upravne enote pri tovrstnih odobritvah še naprej pomagale s sodno prakso.

Med spremembami ZKZ iz leta 2015 je predviden tudi drugačen način sprejema ponudbe, tako da bo moral potencialni kupec podati ali poslati izjavo o sprejemu ponudbe samo na upravno enoto, ki bo o tem obvestila prodajalca skupaj z vsemi izvodi izjav potencialnih kupcev. Tako bi bila določba natančna in razumljiva ter bi poenostavila prijavo za potencialne kupce. Predlog te določbe je bil s strani anketirancev ocenjen v povprečju z oceno 3,3. Ocene pa so zelo razpršene (standardni odklon 1,43). Za dobrih 60 % anketirancev (ocena 4 in 5) je predvidena sprememba pozitivna, za 30 % pa negativna (ocena 1 in 2). Predlagana določba bi pomenila za upravno enoto večji obseg dela, ni pa nujno, da bi bila pozitivna za prodajalce. Ti bi bili seznanjeni s potencialnimi kupci šele po prejemu obvestila upravne enote.

4.2.12 Dileme pri vodenju upravnih in drugih postopkov na področju pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči

Ob zaključku raziskave o različnih omejitvah, ki izhajajo iz določb ZKZ-2011, smo anketirancem predstavili še nekaj trditev o dilemah in jih prosili, da ocenijo trenutno ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči v praksi. Mnenja in ocene smo predstavili v preglednicah 43 in 44.

Pri preučevanju zakonskih določb, smo ugotovili, da se pri postopkih v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč uslužbenci upravnih enot ne ukvarjajo s cilji kmetijske zemljiške politike, ampak neposredno izvajajo predpise v upravnem postopku, ki naj bi bil čim bolj učinkovit. Anketiranci so potrdili našo trditev s povprečno oceno 4,1. 84 % se jih je strinjalo ali popolnoma strinjalo s to trditvijo (oceni 4 in 5), kar kaže na to, da se uslužbencem pri postopkih pravnega prometa s kmetijsko zemljiško politiko ni potrebno posebej ukvarjati. Upoštevati so dolžni zakonske določbe in to je glavni okvir njihovega delovanja.

Preglednica 43: Ocene o nekaterih splošnih vprašanjih pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Table 43: Estimates of some general questions in transactions with agricultural lands

Trditve	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Pri postopkih v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč se UE ne ukvarjajo s cilji kmetijske zemljiške politike, ampak neposredno izvajajo predpise v upravnem postopku, ki naj bi bil čim bolj učinkovit.	1 3%	1 3%	3 10%	17 53%	10 31%	32 100%	4,1	0,91
Prost promet s kmetijskimi zemljišči (brez omejitev) kratkoročno ne bi imel negativnih posledic za kmetijstvo.	3 9%	10 30,5%	6 18%	11 33,5%	3 9%	33 100%	3,0	1,19
Kmetija kot celota po ZKZ ni definirana, zato je potrebno pri prometu kmetij upoštevati omejitve za posamezne nepremičnine po namenski rabi (posebej za kmetijska zemljišča, gozdove in stavbna zemljišča).	0 0%	0 0%	7 22%	18 56%	7 22%	32 100%	4,0	0,67

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Na nekoliko heretično trditev, da bi prost promet s kmetijskimi zemljišči, ki bi potekal brez javnopravnih omejitev, ne imel kratkoročnih negativnih posledic za kmetijstvo, smo dobili nevtralen odgovor s povprečno oceno 3,0. Nekoliko več (dobrih 42 % za oceni 4 in 5) jih je menilo, da negativnih posledic ne bi bilo, kot pa da bi te posledice bile (slabih 40 %).

V predhodnih poglavjih smo ugotavljali, da kmetija kot celota po ZKZ ni definirana, zato je potrebno pri prometu kmetij upoštevati omejitve za posamezne nepremičnine po namenski rabi, torej posebej za kmetijska zemljišča, posebej za gozdove in posebej za stavbna zemljišča. S to trditvijo so se anketirani uslužbenci strinjali s povprečno oceno 4,0, ocena pa je bila zelo enotna. Nikogar ni bilo, ki se ne bi strinjal (oceni 1 in 2), samo 22 % je bilo neopredeljenih.

O trenutni ureditvi prometa s kmetijskimi zemljišči v praksi, je v nadaljevanju odgovarjalo le 31 oziroma 30 anketirancev. Rezultati predstavljeni v preglednici 44 kažejo, da so se v splošnem pri obeh vidikih nagibali k slabi povprečni oceni pod 3.

Preglednica 44: Ocene o trenutni ureditvi prometa s kmetijskimi zemljišči v praksi z različnih vidikov
Table 44: Estimates of current arrangement in transactions with agricultural lands in practise from different perspectives

Vidiki	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni N	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Z vidika učinkovitosti upravnih in drugih postopkov, da UE pravočasno izda ugodilno, vsebinsko odločbo.	1 3%	12 39%	8 26%	9 29%	1 3%	31 100%	2,9	0,98
Z vidika skladnosti omejitev za odsvojitelje in pridobitelje kmetijskih zemljišč s cilji kmetijske zemljiške politike.	2 7%	11 36,5%	6 20%	11 36,5%	0 0%	30 100%	2,9	1,01

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-zelo slaba 2-slaba, 3-niti slaba, niti dobra, 4-dobra, 5-zelo dobra

Z vidika učinkovitosti upravnih in drugih postopkov, da upravna enota pravočasno izda ugodilno, vsebinsko odločbo, so bili anketiranci v povprečju kritični in so podali oceno 2,9. Ob tem jih je 39 % ocenilo učinkovitost teh postopkov kot slabo (ocena 2), na drugi strani pa 29 % kot dobro (ocena 4). Gre za relativno samokritičnost in za kritičnost praviloma do tistega dela postopkov, na katerega sami ne morejo vplivati.

Z vidika skladnosti omejitev za odsvojitelje in pridobitelje kmetijskih zemljišč s cilji kmetijske zemljiške politike so trenutno ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči v povprečju prav tako ocenili z 2,9. Pri tem je za dobrih 36 % anketirancev ta ureditev slaba in na drugi strani za isti delež anketirancev dobra, za 20 % pa niti slaba niti dobra. Takšna razporeditev odgovorov kaže na to, da imajo uslužbenci zelo različna in nasprotna mnenja

o javnopravnih omejitvah. Sklepamo lahko, da je trenutnim omejitvam naklonjenih približno toliko kot tistih, ki omejitvam niso naklonjeni.

4.2.13 Predlogi in pobude o javnopravnih omejitvah pri pravnem prometu kmetijskih zemljišč

Anketirane uslužbenke, ki vodijo in nekateri tudi odločajo v postopkih prometa s kmetijskimi zemljišči, smo zaprosili, da navedejo kakršne koli predloge in pobude, ki se navezujejo na omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Od 36 anketirancev jih je 22 ali 61 % napisalo svoje mnenje. Nekateri predloge in pobude smo omenili med razpravo pri rezultatih predhodnih poglavij. Ostale smo razdelili v več skupin.

V prvo skupino lahko uvrstimo pozitivna mnenja o pozitivni (veljavni) ureditvi prometa s kmetijskimi zemljišči brez predlaganih vsebinskih sprememb in dopolnitev. V to skupino smo uvrstili eno samo mnenje, in sicer, da je promet s sedanjo zakonodajo dobro in transparentno urejen, z navedbo, da bi mogoče bilo potrebno le še definirati pomen nekaterih izrazov.

V drugo skupino lahko uvrstimo tri predloge za popolno odpravo omejitev, ki jih izražajo naslednja stališča:

- promet je potrebno povsem sprostiti, hkrati pa povečati ali vsaj dosledno izvajati nadzor nad rabo kmetijskih zemljišč. Prenehati z objavo ponudb na e-oglasni deski, ki privablja kupce iz cele Slovenije,
- omejitve pri prometu so nepotrebne in promet s kmetijskimi zemljišči bi moral biti prost,
- omejitve pri prometu kmetijskih zemljišč bi bilo potrebno ukiniti ali vsaj omiliti.

Tretja skupina zajema vmesna stališča med prvo in drugo skupino, gre za pobude in predloge za spremembe omejitev in za izboljšave sedanje ureditve.

Na področju zaščitenih kmetij lahko v okvir te skupine uvrstimo:

- tri predloge, da se kmetije zaščitijo izključno po volji lastnika,
- pet predlogov za omilitev omejitev pri podaritvah zaščitenih kmetij potomcem ali celo ukinitve teh omejitev za darilne pogodbe potomcem,
- mnenje, da je meja, da se iz zaščite lahko izloči 2 % površine kmetijskih zemljišč z boniteto pod 40, je prenizka in je treba ta odstotek povečati,
- oceno, da so omejitve pri prometu zaščitenih kmetij za ostarele kmete neživljenjske, potrebno bi bilo upoštevati tudi socialni vidik,
- oceno, da so omejitve pri prometu zaščitenih kmetij za visokogorske kmetije prestroge ter predlog, da bi lastnik zaščitene kmetije moral biti uvrščen med predkupne upravičence.

Na področju kmetij je pet anketirancev predlagalo, da zakon opredeli kmetijo za potrebe prometa s kmetijskimi zemljišči, torej, kaj je sploh kmetija v postopku prometa, kaj je to druga kmetija, v primeru delitve zaščitene kmetije.

Glede statusa kmeta je bil izražen en predlog za drugačno določitev tega statusa, tako da bi se za kmeta lahko štel tudi nekdo, ki nima v lasti zemljišč. Rešitev bi se lahko zgledovala po sistemu subvencij, ki jih kmetje uveljavljajo za vsa zemljišča, ki jih obdelujejo, ne glede na to, ali so lastniki ali zakupniki ali pa imajo samo pisno soglasje lastnika.

Na področju predkupnih pravic je pet anketirancev predlagalo, da bi kot predkupnega upravičenca določili vsakega mejaša, ne samo kmeta.

Nekateri anketiranci so še menili, da bi bilo treba izvzeti manjše kmetijske površine (po namenski rabi) na parceli, ki je pretežno stavbna, iz omejitev ZKZ glede prodaje. Pet predlogov se je nanašalo na izdajo odobritev in potrdil, kjer bi moral imeti upravni organ pooblastilo za odločanje glede na cilje kmetijske zemljiške politike (ki bi morali biti jasno in vsebinsko opredeljeni v samem ZKZ) ter glede na vse okoliščine primera, da posel odobri ali ne odobri ali pa lahko odobritev veže na določene pogoje (kot na primer v Nemčiji). Izpostavili so tudi problem izobraževanj, saj uslužbenci zaznavajo pomanjkanje tako potrebnih znanj kot izobraževanj.

Nekateri predlogi in pobude so bili širše opisani in se usmerjajo na nedorečene in premalo jasne določbe v ZKZ-2011 in na možne izboljšave. Pripombe anketirancev kažejo na to, da se pri svojem delu srečujejo z različnimi problematikami, ki bi jih lahko reševali drugače. A zakonske določbe so vedno kompromis med pripravljavcem zakona (ministrstvom) in političnimi odločitvami.

4.2.14 Postopki na zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave

Poleg omejitev po ZKZ smo v poglavju 2.10.2 omenili omejitve, ki jih predstavljajo različne predkupne pravice po drugih zakonih. Med temi je tudi Zakon o ohranjanju narave (2004; v nadaljnjem besedilu ZON) s spremembo v letu 2014, ki določa, da mora za vsak pravni posel z nepremičninami (ne samo s kmetijskimi zemljišči) na zavarovanih območjih izdati soglasje oziroma odločbo o soglasju upravna enota. Rezultati ocen anketirancev o prometu s kmetijskimi zemljišči na zavarovanih območjih so predstavljeni v preglednici 45.

Na zavarovanih območjih imata po ZON država ali občina ali obe skupaj absolutno zakonito predkupno pravico, torej najmočnejšo predkupno pravico. Da je taka določba ustrezna, se strinja 79 % anketirancev (oceni 4 in 5), povprečna ocena je 3,8 in izraža pretežno strinjanje, saj so odgovori zelo enotni. S strani upravnih enot se pretežno nagibajo k temu, da bi se lastnina države ali občin na zavarovanih območjih povečevala. Z

intervjuji smo pridobili informacije, da država preko Agencije RS za okolje skoraj ne uveljavlja predkupne pravice, redko pa jo uveljavljajo občine.

Preglednica 45: Ocene o postopkih pri pravnem prometu na zavarovanih območjih po Zakonu o ohranjanju narave

Table 45: Estimates of procedures in legal transactions in protected areas by the Nature Conservation Act

Trditve v zvezi z zavarovanimi območji po ZON	Odgovori na petstopenjski lestvici*					Skupaj veljavni (N)	Povprečje $\bar{x}$	Std. odklon
	1	2	3	4	5			
Absolutna prednost zakonite predkupne pravice države in/ali občine na zavarovanih območjih je ustrezna ureditev.	0 0%	4 12%	3 9%	23 70%	3 9%	33 100%	3,8	0,79
Odobritev pravnih poslov na zavarovanih območjih je bolj zahtevna in zapletena, kot glede zemljišč izven teh območij.	0 0%	7 22%	10 31%	11 34%	4 13%	32 100%	3,4	0,98
Posebne omejitve za pravni promet z državnimi kmetijskimi zemljišči na območju zavarovanih območij niso v skladu s cilji kmetijske zemljiške politike.	0 0%	6 19%	13 42%	9 29%	3 10%	31 100%	3,3	0,90

* Odgovori na petstopenjski lestvici: 1-sploh se ne strinjam, 2-se ne strinjam, 3-niti se ne strinjam, niti se strinjam, 4-se strinjam, 5-povsem se strinjam.

Da je odobritev pravnih poslov na zavarovanih območjih bolj zahtevna in zapletena, kot pri zemljiščih izven teh območij, se strinja 47 % anketirancev (oceni 4 in 5), 31 % je neopredeljenih. Povprečna ocena je 3,4. Slaba tretjina anketirancev izdajanje odobritev za promet na zavarovanih območjih ne šteje za težavnejše postopke. Postopki so sicer bolj zapleteni pri kmetijskih zemljiščih, kjer se izda odločba po ZKZ in hkrati še soglasje po ZON. Bolj zapleten je postopek predvsem za pridobitelje in to vseh vrst nepremičnin, saj morajo upravne enote tudi za stavbna zemljišča izdajati soglasja.

Pri preučevanju omejitev prometa s kmetijskimi zemljišči smo ugotovili, da strogo omejen pravni promet z državnimi kmetijskimi zemljišči na zavarovanih območjih ni popolnoma v skladu s cilji kmetijske zemljiške politike, saj predkupne pravice ne učinkujejo v smeri proizvodnih funkcij, ampak v smeri drugih funkcij zemljišč. S to trditvijo so se anketiranci strinjali s povprečno oceno 3,3, pri tem pa je bilo kar 42 % neopredeljenih. Le 39 % se jih je strinjalo in popolnoma strinjalo. Na zavarovalnih območjih so v ospredju naravovarstveni cilji in cilji ohranjanja narave, ki lahko v celoti prepovedujejo določen način obdelave ali dovoljujejo samo omejeno obdelavo, vse to pa je glede na določbe ZON lažje doseči na zemljiščih v lasti države ali občine, zato menimo, da je takšna ureditev smiselna. Zato so državna zemljišča na zavarovanih območjih tudi izvzeta iz pravnega prometa, razen taksativno določenih izjem v zakonu. Kot smo obrazložili v poglavju 2.10.2.3, smo podatke o obsegu nakupov s strani države našli samo pri Skladu KZG RS,

kjer posebej poudarjajo, da je bila pri nakupih na varstvenih območjih narave upoštevana predkupna pravica po ZKZ in torej ARSO ali Triglavski narodni park nista izkoristila posebne in prve predkupne pravice države po ZON.

Rezultati naše raziskave potrjujejo našo zadnjo hipotezo o tem, da področni zakoni urejajo postopek prometa s kmetijskimi zemljišči na posebnih varstvenih območjih drugače kot ZKZ, ob tem pa imajo te posebne določbe in posebne predkupne pravice prednost pred določbami in predkupnimi pravicami določenimi v ZKZ. Ugotovili smo tudi, da med posebnimi predkupnimi pravicami na kmetijskih zemljiščih, največjo površino teh zemljišč v Sloveniji pokriva prav predkupna pravica po ZON, saj ta varstvena območja obsegajo preko 12 % površin v Sloveniji. Kmetijskih zemljišč na območjih kulturnih spomenikov, priobalnih zemljišč in vojnih grobišč je manj, zato je tudi možnosti za uveljavljanje teh posebnih predkupnih pravic manj. Ker v naši raziskavi nismo preučevali prisilnih prodaj in razlastitev, tudi za pravne posle na vseh teh posebnih območjih velja, da je njihovo število odvisno od svobodne volje udeležencev, kdaj bodo neko zemljišče prodali. Omenjene posebne predkupne pravice razumemo kot prednostno možnost za nakup, ki jo lahko izkoristita država ali občina na vseh zemljiščih, ne samo na kmetijskih zemljiščih. Če ostane neizkoriščena, pomeni za odtujitelje in pridobitelje samo dodatno predhodno administrativno omejitev, promet s kmetijskim zemljiščem pa se potem zaključi po določbah ZKZ.

4.2.15 Splošni zaključki anketne raziskave

V splošnem lahko zaključimo, da med ocenami in mnenji anketiranih uslužbencev nismo dobili enotnih stališč o omejitvah pri prometu s kmetijskimi zemljišči, saj so ocene pogosto dokaj razpršene okoli povprečja. Uslužbenci, ki so sodelovali v anketi, zaznavajo več nedoslednosti v omejitvenih določbah o pravnem prometu kmetijskih zemljišč. Predlagajo skrajšanje rokov za opravila v postopku odobritve ali izdaje potrdil, da bi postopek prometa lahko tekel hitreje. V splošnem ocenjujejo regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči nevtravno ali pa se nagibajo bolj h kritični kot ugodni oceni. Pri vodenju postopkov prometa s kmetijskimi zemljišči se ne ukvarjajo s cilji kmetijske zemljiške politike, ampak želijo čim bolj učinkovito reševati upravne postopke odobritve zelo različnih pravnih poslov.

5 SKLEPI

Na podlagi preučevanja in analize pravnih predpisov, posebno vseh sprememb Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljnjem besedilu ZKZ), sodne prakse, zbranih in objavljenih podatkov o različnih vrstah pravnih poslov ter rezultatov ankete uslužbencev upravnih enot, smo ocenili obseg in učinek izvajanja javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi zemljišči v praksi. Z raziskavo smo privzeli in potrdili vse postavljene hipoteze in prišli so naslednjih zaključkov:

- Javnopravne omejitve, ki izhajajo iz sedanjega ZKZ, bistveno manj omejujejo promet s kmetijskimi zemljišči, kot so ga omejevale določbe prvotnega ZKZ iz leta 1973 s kasnejšimi spremembami v letu 1979 in 1986. Sedanje omejitve tudi v večji meri upoštevajo načelo sorazmernosti do ustavno zajamčene lastnine in svobodne gospodarske pobude. Prva hipotezo smo sicer privzeli s pripombo, da so bile odprave in ublažitve omejitev postopne in se niso zgodile takoj po osamosvojitvi Slovenije, poglobitve omejitve pa je moralo razveljaviti Ustavno sodišče RS. Od leta 1992 do leta 2003 so bile postopno odpravljene naslednje omejitve in sicer: zemljiški maksimum, prepoved pridobivanja najboljših kmetijskih zemljišč na prvem območju kmetijskih zemljišč za nekmete in možnost preveritve prodajne cene. Danes lahko kmetijsko zemljišče pridobi v last vsaka fizična ali pravna oseba, ki ji upravna enota po predpisanem postopku odobri pravni posel. Ob tem pa je potrebno upoštevati sedanje omejitve, kot so: načelna prepoved delitev zaščitenih kmetij, zakonite predkupne pravice kmetov in drugih oseb ter postopkovne omejitve in ponovno uvedeno omejitev sklepanja darilnih pogodb.
- Lastniki in pridobitelji kmetijskih zemljišč imajo široke možnosti oblikovanja in sklepanja pogodb in drugih pravnih poslov (na primer uskladitev zemljiškoknjižnega stanja, pripoznanje priposestvovanja), ZKZ pa vseh vprašanj glede odobritev ne rešuje ali pa jih rešuje samo delno. V primerih, ko omejitvene zakonske določbe pri prometu s kmetijskimi zemljišči niso zadosti jasne ali pa ni povsem določen njihov domet, prihaja tudi do sporov, ki jih morajo reševati sodišča. S primeri iz sodne prakse si upravne enote učinkovito pomagajo pri reševanju postopkovnih vprašanj ter pri odobritvah spornih in posebnih pravnih poslov. Tako je sodna praksa pojasnila, da sta tudi vložitev kmetijskega zemljišča kot stvarnega vložka v gospodarsko družbo ter priposestvovanje kmetijskega zemljišča, takšna pravna posla, za katera mora biti izdana odobritev. Sodna praksa je pojasnila tudi nejasno zakonsko določbo glede sprejema ponudbe za nakup, Vrhovno sodišče pa je z načelnim pravnim mnenjem doseglo poenotenje sodne prakse pri odobritvah pravnih poslov, posebej v primerih prodaj z večjim številom potencialnih kupcev. Navedena vprašanja v ZKZ še vedno niso urejena.
- Ugotovili smo, da je regulacija prometa v primerih zaščitenih kmetij za kmete – nosilce kmetij najbolj omejujoča. Načelna prepoved delitve zaščitenih kmetij v postopkih

prometa teh kmetij ne more varovati dovolj učinkovito pred morebitnim propadom in tudi drobljenjem. Na drugi strani pa finančno podprti ukrepi Programa razvoja podeželja, kot sta zgodnje upokojevanje kmetov in prevzemi kmetij s strani mladih prevzemnikov, spodbujajo promet s kmetijskimi zemljišči v okviru kmetijskih gospodarstev na mlajše in sposobnejše lastnike. V manjšem obsegu spodbuja nakup kmetijskih zemljišč ukrep posodabljanje kmetijskih gospodarstev. Davčne olajšave in oprostitve imajo na promet omejen učinek.

- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu Sklad KZG RS) gospodari z državnimi kmetijskimi zemljišči, ki predstavljajo 8,7 % površin vseh kmetijskih zemljišč v Sloveniji in ima kot največji upravljalec teh zemljišč tudi poseben položaj pri prometu z njimi. Po obsegu površin so nakupi glavna vrsta prometa, prodaja državnih zemljišč pa je v zadnjih letih skromna, v manjšem obsegu izvaja Sklad KZG RS tudi menjave in razdružitve solastnin ter sodeluje v komasacijskih postopkih. Sklad KZG RS pri izvajanju prometa sledi svoji Razvojni strategiji in Pravilniku o prometu z nepremičninami, ki vsebujeta tako usmeritve kot interne omejitvene določbe glede prometa z nepremičninami. Glavni omejitveni dejavnik pri prometu so finančna sredstva, predvsem za nakupe zemljišč in prešibka predkupna pravica, saj ZKZ uvršča Sklad KZG RS na zadnje mesto med predkupnimi upravičenci, razen v primerih solastnin. V splošnem pa Sklad KZG RS trenutno ne vpliva bistveno na samo regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči.
- Na kmetijskih zemljiščih, ki ležijo na posebnih varstvenih območjih narave ali predstavljajo priobalna zemljišča, kulturne spomenike in vojna grobišča, ima proizvodni pomen drugotno funkcijo, zato se pri prometu z njimi zasleduje javni interes s zakonito predkupno pravico države in občine ali celo obeh skupaj. Te predkupne pravice imajo glede na večjo specialnost prednost pred splošno predkupno pravico po ZKZ. Način prometa in postopke uveljavljanja posebnih predkupnih pravic urejajo področni zakoni, ki bistveno omejujejo tudi prodajo državnih zemljišč na teh območjih. Zaradi omejenih finančnih sredstev država redko uveljavlja te posebne predkupne pravice na kmetijskih zemljiščih. Gre bolj za varovalko, ki jo lahko država in občine izkoristijo v primerih pridobivanja zemljišč s pomembnimi neproizvodnimi funkcijami. Poleg predkupnih pravic administrativno omejuje promet s kmetijskimi zemljišči na manjšem delu Slovenije tudi obrambni interes države, saj mora k pravnemu poslu še vedno podati soglasje obrambno ministrstvo.

Odprave javnopravnih omejitev pri prometu s kmetijskimi ne pričakujemo, saj učinkujejo kot ukrep kmetijske zemljiške politike na izboljševanje posestne in parcelne strukture, posledično pa vplivajo tudi na ustreznejše gospodarjenje z zemljišči. Ob spremembah in dopolnitvah ZKZ bi bilo smiselno vnesti v zakon jasnejše določbe glede prometa, manj zapletene in poenostavljene administrativne postopke, predvsem pa v zakonu navesti cilje kmetijske zemljiške politike kot usmeritve, ki bi jim sledile upravne enote pri odobritvah

pravnih poslov. Ponovno je potrebno preveriti upravičenost in sorazmernost omejevanja prometa s kmetijskimi zemljišči med živimi v sklopu zaščitenih kmetij.

6 POVZETEK (SUMMARY)

6.1 POVZETEK

Mnoge evropske države so uvedle različne vrste in obseg omejitvenih ukrepov pri prometu s kmetijskimi zemljišči.

Javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči po drugi svetovni vojni je pričela uveljavljati že jugoslovanska kmetijska zemljiška zakonodaja. Najprej, v štiridesetih letih 20. stoletja posredno, z zemljiškim maksimum, kasneje v petdesetih letih 20. stoletja z zakonito predkupno pravico kmetijskih organizacij. Po prehodu zakonodajne pristojnosti na področju kmetijskih zemljišč na republike in sprejemu prvega slovenskega Zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (1973) in Zakona o kmetijskih zemljiščih (1973) pa se je zakonita predkupna pravica razširila na kmete z vrstnim redom za kmetijskimi organizacijami, medtem ko se je za zaščitene kmetije uveljavila načelna prepoved delitve ne samo ob dedovanju, temveč tudi s pravnimi posli med živimi, ob ozko določenih izjemah.

Spremembe družbenoekonomskega sistema na začetku devetdesetih let 20. stoletja so prinesle odpravo zemljiškega maksimuma in kmetom zagotovile zakonito predkupno pravico pred kmetijskimi organizacijami. Kmetijske organizacije so se v postopku privatizacije družbenega kapitala preoblikovale v kapitalske družbe, bivša družbena kmetijska zemljišča teh organizacij pa so po samem zakonu postala last države in bila prenesena na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. V postopku denacionalizacije so bila nekdanja družbena kmetijska zemljišča v velikem obsegu vrnjena denacionalizacijskim upravičencem, le manjši del je ostal v državni lasti v upravljanju sklada.

Javnopravne omejitve prometa s kmetijskimi zemljišči morajo biti v razmerju do ustavno zajamčene zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude po 33. in 74. členu Ustave RS, skladne z načelom sorazmernosti. Na podlagi določil Ustave RS iz 1991. leta je Ustavno sodišče RS razveljavilo najprej zemljiški maksimum (v letu 1992), kmalu nato pa še celotno zakonsko ureditev zaščitene kmetij (v letu 1995) in kmetijskih zemljišč (v letu 1996), leta 2003 pa še celotno poglavje o prometu s kmetijskimi zemljišči v Zakonu o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996.

Čeprav administrativni nadzor upravnih enot zajema vse pravne posle s kmetijskimi zemljišči, imajo javnopravne omejitve tega prometa omejen učinek. Prvič zato, ker pridejo v poštev le ob sklepanju pravnih poslov odvisno od svobodne volje udeležencev. Njihov učinek omejujejo tudi morebitne nejasnosti predpisov in možnosti za obid predpisov, če gre za predkupne pravice, v manjši meri pa tudi neinformiranost in/ali v večji meri nerazpoložljiva finančna sredstva upravičencev.

Medtem ko v obligacijskem pravu velja načelo svobodnega urejanja pogodbenih razmerij, pa morajo biti izjeme od tega načela jasno opredeljene. Vendar nekatere omejitvene določbe za promet kmetijskih zemljišč niso vedno zadosti jasne, pogosto pa ni jasen njihov domet. Ta vprašanja morajo v praksi reševati sodišča. Tako je sodna praksa zavzela stališče, da je potrebna odobritev upravne enote tudi za pravnoposlovna razpolaganja s kmetijskimi zemljišči, ki v Zakonu o kmetijskih zemljiščih (v nadaljnjem besedilu ZKZ) niso predvidena, kot sta na primer priposestvovanje in stvarni vložek kmetijskega zemljišča v gospodarsko družbo. Le redko ta praktična vprašanja rešuje zakonodajalec, navadno le delno, kot pri omejitvah sklepanja darilnih pogodb, čeprav je mogoče izigravati zakonito predkupno pravico ali druge institute kmetijskega zemljiškega prava tudi z drugimi pravnimi posli, kar je ena od pomanjkljivosti sedanje ureditve.

Ocenili smo, da je prepoved delitve zaščitene kmetij v postopkih prometa, najmočnejša omejitev pri sklepanju pravnih poslov, v največji meri za lastnike zaščitene kmetij, to je srednjih kmetij, ki imajo v lasti med 5 ha in 100 ha primerljivih kmetijskih zemljišč, in to predvsem za kvalitetna kmetijska zemljišča. Po grobi oceni je zaščitene kmetij v Sloveniji 20.000. V povprečju gre za večje kmetije, kar pomeni, da je tako zaščitena po oceni polovica kmetijskih zemljišč. Zemljišča iz sklopa zaščitene kmetij lahko pridobivajo druge zaščitene kmetije, ki se s tem prometom povečujejo, zaokrožujejo ali šele nastajajo, druge kmetije v postopku povečevanja ter država in občine. Lastniki zaščitene kmetij lahko odtujijo stavbna zemljišča in minimalne površine manj kvalitetnih zemljišč. Načelna prepoved delitve zaščitene kmetij, s posebnimi izjemami, ne varuje dovolj učinkovito teh kmetij pred zmanjševanjem in morebitnim propadom, predstavlja pa veliko oviro pri vseh vrstah odtujevanja zemljišč, čeprav naj bi učinkovala prvotno samo v postopkih dedovanja. Zakonodajalec bi moral ponovno pretehtati prenizko spodnjo mejo, to je 5 ha za zaščito, ki ni ekonomsko utemeljena, ter uvesti možnost, da bi lahko bila zaščita kmetije svobodna izbira lastnika kmetije.

Omejitvene določbe dajejo pri pridobitvah zemljišč prednost kmetom, vendar dopuščajo pridobivanje kmetijskih zemljišč vsem fizičnim in pravnim osebam, ne glede na njihov poklicni status ali usposobljenost za kmetovanje pod pogojem, da promet poteka po postopku in načinu, ki ga predpisuje ZKZ in pravni posel odobri upravna enota. V tem delu so omejitvene določbe sodobne in primerne za sedanji družbenoekonomski sistem. Prav tako se je izkazalo, da prodajne cene kmetijskih zemljišč, ki niso regulirane in omejene, v povprečju niso narasle, ampak jih učinkovito uravnavata ponudba in povpraševanje na trgu.

Ukrepi programa razvoja podeželja, kot so finančne podpore za zgodnje upokojevanje kmetov in mlade prevzemnike kmetij, so pospešili promet s kmetijskimi zemljišči v okviru kmetijskih gospodarstev. Tako je bilo v obdobju 2007-2013 z ukrepom zgodnjega upokojevanja kmetov preneseno na mlajše lastnike 2.511 ha primerljivih kmetijskih zemljišč, mladi prevzemniki pa so ob podpori prevzeli 55.344 ha kmetijskih zemljišč in

gozdov, od tega 31.149 ha kmetijskih zemljišč. Same spodbude za nakupe kmetijskih zemljišč ocenjujemo kot manj pomembne, saj so samo sofinancirane skupaj z drugimi posodobitvami na kmetijskih gospodarstvih. Tudi davčne olajšave in oprostitve imajo manjši učinek po uvedbi omejenega sklepanja darilnih pogodb v letu 2011.

V prometu s kmetijskimi zemljišči sodeluje tudi državni Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS. Ta sklad je od leta 1993 do vključno leta 2014 kupil 4.435 ha kmetijskih zemljišč in prodal 1.142 ha kmetijskih zemljišč. Razmeroma skromen obseg nakupov in prodaj izhaja iz šibke predkupne pravice ter omejenih finančnih sredstev. Celoten promet sklada podrobno usmerjajo Razvojna strategija in interni akti o prometu.

Kmetijska zemljišča, ki ležijo na območjih ohranjanja narave, kulturnih spomenikov in njihovih vplivov, na priobalnih območjih ter na območjih vojnih grobišč, so omejena z zakonito predkupno pravico države in občine ali obeh. Tako država kot občina lahko, če imata na razpolago finančna sredstva, ob prodajah prednostno pridobivata takšna kmetijska zemljišča, ki imajo posebne neproizvodne splošno koristne funkcije in sta predkupna upravičenca zato, ker lahko kot lastnika neposredno zagotavljata varovanje in ohranjanje teh posebnih funkcij. Te predkupne pravice se trenutno uveljavljajo redko in pomenijo bolj varovalko za posebne primere.

Podatki o številu, vrstah in obsegu prometa se ne zbirajo posebej za kmetijska zemljišča, ampak se promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami obravnava kot celota. Podatki so na voljo v omejenem obsegu in sicer letna poročila upravnih enot prikazujejo podatke samo o številu ponudb za prodajo, številu izdanih potrdil, da odobritev ni potrebna, in o številu menjav. Med upravnimi enotami obstajajo pri prometu s kmetijskimi zemljišči velike razlike. Od leta 2011 dalje je najbolj živahen in obsežen promet na Ptuj, v Murski Soboti, Novem mestu in Lendavi, najmanj postopkov prometa pa obravnavajo na upravnih enotah Trbovlje, Dravograd in Hrastnik.

Empirična raziskava z anketiranjem uslužbencev upravnih enot je pokazala precejšnje razlike med ocenami anketirancev o primernosti in učinkovitosti javnopravnih omejitev pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči. Glede omejitev pri prometu z zaščitenimi kmetijami so podali kritične pripombe o prestrogih omejitvenih določbah. S trenutnim vrstnim redom predkupnih upravičencev se večina anketirancev strinja in tudi meni, da so zakoniti predkupni upravičenci z javno ponudbo ustrezno obveščeni. Največkrat sprejme ponudbo za prodajo samo ena oseba, ki je že vnaprej znana prodajalcu. Anketiranci so bili kritični do predolgih rokov za sprejem ponudbe za nakup in za vložitev zahteve za odobritev pravnega posla, predlagali so skrajšanje rokov. Prosto oblikovanje cen na podlagi tržnih zakonitosti so ocenili pozitivno. Sedanje omejitve pri sklepanju darilnih pogodb so ocenili kot učinkovit ukrep proti izogibanju določbam ZKZ o predkupni pravici. Anketiranci menijo, da jim pri reševanju težjih primerov s področja prometa kmetijskih zemljišč nudijo najučinkovitejšo pomoč primeri iz sodne prakse. Upravne enote zaznavajo

zelo različne pravne posle, ki jih stranke sklepajo predvsem z namenom, da se izognejo omejitvenim določbam pri prometu, pri čemer najpogosteje omenjajo listine za uskladitev zemljiškoknjižnega stanja in listine o priposestovanju. Po oceni anketirancev Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS ne vpliva pomembno na regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči v Sloveniji. V splošnem se uslužbenci upravnih enot ukvarjajo s postopkovnimi določbami upravnega postopka pri prometu s kmetijskimi zemljišči, bistveno manj pa z vsebino, torej s cilji kmetijske zemljiške politike, ki naj bi jih dosegali z omejitvenimi določbami ZKZ.

6.2 SUMMARY

Many European countries introduced different types and extent of restrictive measures in transactions with agricultural lands.

Public law restrictions of transactions with agricultural lands were already introduced after the World War Two by the Yugoslav agricultural land legislation: first indirectly in 1940s with land maximum, and later in 1950s with legal pre-emptive right of agricultural organizations.

After the republics got legal jurisdiction over agricultural lands and after the adoption of the first Slovenian agricultural land inheriting act and private agricultural holdings (1973) and Agricultural Land Act (1973), the legal pre-emptive right was spread to farmers who were in order after the agricultural organizations. Meanwhile, a prohibition in principle for sharing was introduced for protected farms, not only in case of inheritance, but also in the case of legal transactions among the living, with narrowly defined exceptions.

Changes of socioeconomic system in the early 1990s brought abolition of land maximum, and ensured legal pre-emptive right for farmers prior the agricultural organizations. In the process of social capital privatization, the agricultural organizations have transformed into the companies with share capital. According to the law, former social agricultural lands of these organizations became the state's property and were transferred to the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia. In the process of denationalization, former social agricultural lands were to the great extent returned to the denationalization beneficiaries, only a small part remained owned by the state and managed by the Fund.

Public law restrictions of transactions with agricultural lands have to be – in relation to the constitutionally guaranteed private property and free economic initiative under articles 33 and 74 of the Constitution of the Republic of Slovenia – in accordance with the proportionality principle. Based on the provisions of the Constitution of the Republic of Slovenia dated in 1991, the Constitutional Court first nullified land maximum (1992), and soon after the whole legal regulation of the protected farms (1995) and protected lands

(1996). Further, in 2003 it nullified the whole chapter on transactions with agricultural lands in the Agricultural Land Act dated in 1996.

Even though the administrative supervision of administrative units encompasses all legal transactions with agricultural lands, public law restrictions of these transactions have a limited effect. First, because they only come into question in conducting legal transactions depending on the free will of the participants. Their effect is also limited by the possible ambiguities of the regulations and possibilities for circumvention of the regulations, and – in the case of pre-emption rights – also a lack of information and/or non-available financial resources of the beneficiaries.

While there is a principle of free governing of the contractual relations applied in the law of obligation, there has to be a clear definition of the exceptions to this principle. However, some restrictive provisions for the transactions with agricultural lands are not always sufficiently clear, and often their range is not clear. In practise, these questions must be solved by the courts. Therefore, from the perspective of the case law, the approval of the administrative unit is needed also for legal and business disposal with the agricultural lands which is not predicted in the Agricultural Land Act (hereinafter ALA), for example taking possession and in-kind contribution of the agricultural land in the company. These practical questions are rarely solved by the legislature, usually mostly individual ones, such as in restrictions in concluding deed of gifts. Although it is possible to play off legal pre-emptive right or other institute of agricultural land law also with other legal transactions which is one of the disadvantages of the present regulation.

We have estimated that the prohibition of the protected farms' division in the transaction procedures is the strongest restriction in concluding legal transactions mostly for the owners of the protected farms, that is medium-sized farms that own from 5 ha to 100 ha of the comparable agricultural lands and that is mostly for quality agricultural lands. According to a rough estimate, there are 20,000 protected farms in Slovenia. On average that are larger farms, meaning that according to the estimates half of the agricultural lands are protected in this way. Lands from the system of protected farms can be obtained by other protected farms that grow by this transactions, round up, or are still in the making; other farms in the process of growth; state and municipalities. Owners of the protected farms can dispossess construction lands and minimum areas of the less quality land. A prohibition in principle of the division of protected farms, with special exceptions, does not protect effectively enough from reduction and fragmentation. However, it represents a huge obstacle in all kinds of transactions, although it should primarily only have effect in the procedures of inheritance. The legislator should reconsider the too low lower limit of 5 ha for protection which is not justified on economic grounds, and introduce an option by which the protection of a farm would be a free choice of the farm's owner.

Restrictive provisions provide a priority for farmers in acquisition of land, but they allow agricultural lands acquisition to all natural and legal persons regardless of their profession

or qualification for farming, provided that the transaction is performed by the procedure and manner prescribed by the ALA, and that the legal transaction is approved by the administrative unit. In this part, the restrictive provisions are modern and suitable for the present socioeconomic system. Further it has also turned out that the selling prices of the agricultural lands that are not regulated and restricted, have not increased on average, but they are effectively regulated by the market supply and demand.

Measures of the rural development programme, such as support for early retirement of farmers and young heirs to the farms, accelerated the transactions with the agricultural lands within agricultural holdings. Therefore, on the basis of the measure of the early retirement of farmers from 2007 to 2013, 2,511 ha of the comparable agricultural lands were transferred to young farmers. Young farmers – by the support – took possession of 55,344 ha of agricultural lands and forests, thereof 31,149 ha of the agricultural lands. The incentives for buying agricultural lands are estimated as less important, because they are just co-financed together with other modernisations in agricultural holdings. Tax reliefs and exemptions also have a less of an effect after the introduction of the concluding deeds of gift in 2011.

The Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia also participates in the transactions with the agricultural lands. From 1993 up until including 2014 the Fund bought 4,435 ha of the agricultural lands, and sold 1,142 ha of the agricultural lands. Relatively modest scale of purchases and sales is a result of a weak pre-emptive right and limited financial resources. The entire transactions of the Fund are in detail directed by Development strategy and internal files of transactions.

Agricultural lands located in the area of nature conservation, cultural monuments and their influences, coastal areas, and in the areas of war graveyards are restricted by legal pre-emptive right of the state and municipality or both. Therefore, the state and municipality can in the process of sale – if they have available financial resources – preferentially obtain the kind of agricultural lands that have special non-productive and generally useful functions. They have a pre-emptive right because as owners they can directly ensure protection and preservation of these special functions. Currently, these pre-emptive rights are rarely exercised and are more of a protection for special cases.

Information on number, types, and extent of the transactions is not collected individually for agricultural lands, but the transactions with agricultural lands, forests, and farms are treated as a whole. The information is available in limited extent. Annual reports of the administrative units represent the only information on number of offers for sale, number of issued certificates by which there is no need for approval, and number of substitutions. There are significant differences among the administrative units regarding the transactions with agricultural lands. From 2011, the liveliest and the most extensive transactions are in

Ptuj, Murska Sobota, Novo mesto, and Lendava. The lowest number of transactions is performed in the administrative units of Trbovlje, Dravograd, and Hrastnik.

The empirical research based on the survey among the employees in the administrative units, established significant differences among the estimates of adequacy and efficiency of the public law restrictions in transactions with agricultural lands. They delivered critical comments regarding the restrictions in transactions with protected farms because of too strict restrictive provisions. Most of the participants in the survey agree with the current order of the pre-emptive beneficiaries. They also believe that the legal pre-emptive beneficiaries are properly informed by the public offer. Mostly, the offering for sale is accepted by only one person who is known to the seller in advance. The respondents were critical towards lengthy periods for acceptance of the offering for sale, and for filing the request for approval of legal transaction. Therefore, they proposed a shortening. They evaluated the free prices formation based on the commercial basis positively. They evaluated the current restrictions in concluding deeds of gift as an effective measure against circumvention of the provisions of the ALA on the pre-emptive right. The respondents find the case law the most effective way of solving difficult cases in the area of transactions with agricultural lands. Administrative units detect very different legal transactions concluded by the clients mainly to circumvent the restrictive provisions in transactions. As a reason they most frequently mention the documents to coordinate land registry situation, and documents on taking possession. According to the respondents' estimate, the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia does not have an important influence on the regulation of the transactions with agricultural lands in Slovenia. Generally, the employees of the administrative units deal with the procedural provisions of the administrative procedure in transactions with agricultural lands, and significantly less with the content: therefore the objectives of the agricultural policy, which should be achieved by the restrictive provisions of the ALA.

7 VIRI

- Anketa 1KA. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za družboslovno informatiko
<https://www.1ka.si/> (spletna anketa, april-junij 2015)
- Avsec F. 1988. Zemljiški maksimum kot omejitev lastninske pravice V: Zemljiški maksimum, Raziskave in študije 69. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije: 7-23
- Avsec F. 1995. Kmečko zemljiško pravo v Švici. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, 14, 17: 4-5
- Avsec F. 1996. Dedovanje zaščitenih kmetij. Kmetovalec, strokovna kmetijska revija, 64, 1: 33-36
- Avsec F. 2008. Javnopravne omejitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih. Pravnik, revija za pravno teorijo in prakso, 63, 1-3: 219-232
- Baznik P. 1970. Enote individualne posesti. V: Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, Zgodovina agrarnih panog. I. zvezek, agrarno gospodarstvo. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Inštitut za zgodovino, Državna založba Slovenije: 161-184
- Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht (BGBB). 1993. Amtliche Sammlung (AS), 1993, 1410
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19910253/index.html> (3.maj 2015)
- Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht (BGBB). 2008. Änderung vom 5. okt. 2007 Amtliche Sammlung (AS), 2008, 3585
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19910253/200809010000/211.412.11.pdf> (30. nov. 2015)
- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J., Van Herck K., Vranken L. 2012. Sales market regulations for agricultural land in EU member states and candidate countries. Factor markets working paper, 14: 1-32
http://www.factormarkets.eu/system/files/FM_WP14%20CEPS%20on%20Sales%20Market%20Regulations_D15.1_Final.pdf (23. sept. 2015)
- Cenik zakupnin za kmetijska zemljišča za leto 2015. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS
http://www.s-kzgs.si/static/uploaded/htmlarea/objave/interni_akti/Cenik_zakupnin_za_kmetijska_zemlja_za_leto_2015.pdf (5. nov. 2015)
- De Soto H. 2000. The Mystery of Capital: why capitalism triumph on the West and fails everywhere else. London, Back Swan: 275 str.
<https://yendieu.files.wordpress.com/2009/04/the-mystery-of-capital.pdf> (4. apr. 2015)

- Dernovšek J. 2003. Promet s kmetijskimi zemljišči po uveljavitvi novele ZKZ-B. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, 22, 17: 5-7
- Čeferin E. 1988. Prenos lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih na podlagi prodajne, darilne in menjalne pogodbe. Pravnik, 43, 1-2: 101-123
- Eden drugmu ogenj dajmo. Kultura v številkah 2010-2012. 2014. Ljubljana, Ministrstvo za kulturo RS, Služba za sodelovanje s civilno družbo: 37 str.
http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Podatki/statisticne_informacije/KULTURA_V_STEVILKAH_2010-2012.pdf (19. sept. 2015)
- Elektronske storitve javne uprave. Iskanje obrazcev. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo
http://www.upravneenote.gov.si/zivljenjski_dogodki_obrazci/ (2. jun. 2015)
- Enotna metodologija za ugotavljanje vrednosti kmetijskega zemljišča in gozda. 1987. Ur. l. SRS, št. 10/87
- E-oglasna deska. 2015. E-uprava. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo
<https://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska.html#eyJmaWx0ZXJzIjpb7InR5cGUiOlsiUEtaIl0sInJpanMiOlsiLTIiEiXSuib2Zmc2V0IjpbIjIyOCJdLCJzZW50aW5lbF90eXBlljpbIm9rIl0sInNlbnRpbmVsX3N0YXR1cyI6WyJvayJdLCJpc19hamF4IjpbIjEiXX19> (1. dec. 2015)
- Erjavec E. 1994. Instrumenti zemljiške politike za izboljšanje posestne strukture v Sloveniji. V: Kako izboljšati posestno strukturo v Sloveniji. IX. tradicionalni posvet kmetijske svetovalne službe, Bled, 21. in 22. nov. 1994. Ljubljana, Republiška uprava za pospeševanje kmetijstva: 47-63
- Evers A., Laville J.L. 2014. Defining the third sector in Europe. V: The Third Sector in Europe. Edvard Elgar Publishing: 11-42
<https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Social%20Economy%20PDFs/EversLaville-1-Defining%20the%20third%20sector.pdf> (5. okt. 2015)
- Eurostat Statistics Explained. 2015. Farm structure statistics. Agricultural holdings, 2000-10.
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics (1. okt. 2015)
- Evidenca prometa nepremičnin. 2015. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
<http://www.s-kzg.gov.si/si/aplikacija-promet/sklad/> (30. avg. 2015)
- Freigrenzen im Grundstücksverkehrsrecht (Stand 1.1.2012). 2012. Würzburg, Deutsches Notarinstitut (DNotI), GrundstücksverkehrsG-Ausführungsgesetze: 12 str.
http://www.dnoti.de/DOC/2012/Vorkaufsrechte/Freigrenzen_120206.pdf (1. maj 2015)
- Gliha S. 1987. Ali je zemljiški maksimum koristen? Sodobno kmetijstvo, 20, 2: 11-13

- Gosar L. 1988. Problemi ob spremembi agrarnega maksimuma. V: Zemljiški maksimum. Raziskave in študije 69. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije: 62-69
- Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG. 2008. Deutschland. BGBl. I S. 2586/2008 (17.12.2008)
<http://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR010910961.html#BJNR010910961BJNG000100325/> (2. maj 2015)
- Izdelava sprotne vrednotenja programa razvoja podeželja 2007-2013 v letu 2014. Končno poročilo. 2015. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije: 138 str.
http://www.programpodezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/2_PRP_2007-2013/2_4_Spremljanje_in_vrednotenje/Vrednotenje/Sprotno_vrednotenje_2014_-_sklop_3.pdf (22. sept. 2015)
- Javni razpis za ukrep 112: Pomoč mladim prevzemnikom kmetij za leto 2014 . 2014. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje: 14 str.
http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Javni_razpisi/112_pomoc_prevzemnikom_kmetij_2012/2014/JR.pdf (21. sept. 2015)
- Juhart M. 1997. Promet s kmetijskimi zemljišči. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, 16, 22: 12-15
- Juhart M. 2000. Zakonita predkupna pravica. V: 6. dnevi javnega prava. Portorož, 7.6.2000: 137 - 147
- Juhart M. 2003. Omejitve lastninske pravice na nepremičninah zaradi doseganja prostorskih ciljev. Podjetje in delo, revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, 29, 6-7/2003: 1531-1540
- Juhart M. 2004. Primeri prodaje s posebnimi dogovori. 1. odsek: Predkupna pravica. V: Obligacijski zakonik (OZ) s komentarjem (posebni del), 3. knjiga, 435 do 703. člen. Plavšak N., Juhart, M. (ur.). Ljubljana, GV Založba: 301-334
- Juhart M. 2009. Zakonita predkupna pravica. Pravni letopis, znanstvena revija Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2009: 79-87
- Juhart M., Berden A., Keresteš T., Rijavec V., Tratnik M., Vlahek A., Vrenčur R. 2004. Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem. 1.natis. Ljubljana, GV Založba: 1077 str.
- Kärntner Grundverkehrsgesetz 2002-K-GVG. LGBl, Nr. 9/2004, 7-Stück
http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_KA_20040323_9/LGBL_KA_20040323_9.pdf (30. apr. 2015)
- Kranjec M. 1988. Nekaj ekonomskih posledic zemljiškega maksimuma. V: Zemljiški maksimum. Raziskave in študije 69. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije: 40-46
- Kocjan S. 1973. Dedovanje kmetijskih zemljišč in kmetij. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije: 92 str.

- Kocjan S. 1974. Zakon o kmetijskih zemljiščih s komentarjem in napotki za prakso. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije: 167 str.
- Kocjan S. 1979. Kmetijska zemljišča: zakon s komentarjem Slavka Kocjana. Ljubljana, Uradni list SR Slovenije: 269 str.
- Letno poročilo o delu Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja v letu 2014. 2015. Ljubljana, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja: 54 str.
http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Aktualno/Aktualno/2015/Letno_porocilo__2014_koncna.pdf/ (22. sept. 2015)
- Letno poročilo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 2006. 2007. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 107 str.
http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/objave/2015/POROILO_2006_-_sprejeto_na_Svetu_15.3.2007.pdf/ (16. sept. 2015)
- Lisec A. 2009. Vpliv izbranih dejavnikov na tržno vrednost kmetijskih zemljišč. Predavanje v okviru Pedološkega društva Slovenije. Ljubljana, 12. mar. 2009
http://www.pds.si/uploads/doc/predavanja/PDS_LisecA_1b.pdf (5. jul. 2015)
- Lisec A., Ferlan M., Šumrada R. 2007. Postopek transakcije ruralnih zemljišč v zapisu UML. Geodetski vestnik, 51, 1: 23-34
- Mann S. 2005. Trade restriction on farmland – a utilitarian analysis of paternalistic laws. Working paper series No. 3, September 2005. Agroscope Reckenholz Tänikon (ART), Swiss Federal Research Station for Agricultural Economics: 16 str.
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/30709/1/wp050003.pdf/> (13. mar. 2015)
- Marenk I. 1974. Cilji kmetijske zemljiške politike. V: Zakon o kmetijskih zemljiščih s komentarjem in napotki za prakso. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije: 5-19
- Matjašič D. 2014. Analiza prometa s kmetijskimi zemljišči. Magistrsko delo. Maribor, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede, agrarna ekonomika: 98 str.
- Mesečna statistika površin GERK-ov in rabe. MKGP portal. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
http://rkg.gov.si/GERK/documents/Statistika_GR/SGR_last.txt (12. nov. 2015)
- MJU. 2015. Poročila o drugih upravnih nalogah v letu 2011, 2012, 2013 in 2014. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/ (2. avg. 2015)
- Mlinar G. 2011. Vloga upravnih enot pri regulaciji prometa s kmetijskimi zemljišči. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo: 132 str.

- Načelno pravno mnenje, občna seja Vrhovnega sodišča RS z dne 6.4.2012. 2012. VS040825. Pravna mnenja, 1/2012: 17 str.
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/pravna_mnenja_in_stalisca/41040/ (10. avg. 2015)
- Naravne vrednote v številkah. 2007. Register naravnih vrednot. Ljubljana, Agencija Republike Slovenije za okolje: 3 str.
http://www.arso.gov.si/narava/naravne%20vrednote/v%20%c5%a1tevilkah/nar_vred_stev.pdf (18. sept. 2015)
- Natek M. 1987. Osnovni tipi zemljiško-posestne strukture v SR Sloveniji leta 1981. Geografski vestnik, časopis za geografijo in sorodne vede, Zveza geografskih društev Slovenije, 65: 51-66
- Obligacijski zakonik, uradno prečiščeno besedilo (OZ). 2007. Ur.l. RS, št. 90/07
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2004. UL0000935. Sodba U 1800/2002 z dne 19.2.2004
http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113059262&database%5BSOVS%5D=SOVS&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BVDSS%5D=VDSS&database%5BUPRS%5D=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113059262 (16. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2005. UL0001441. Sodba U 2147/2003 z dne 18.1.2005
<http://sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113059829/> (5. okt. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2006. UL0001868. Sodba U 2379/2005 z dne 19.4.2006
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/59744/> (25. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2007. UN0020182. Sodba U 93/2004 z dne 15.6.2007
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/60007/ (30. okt. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2008. UN0020229. Sodba U 186/2005 z dne 11.9.2008
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60555/> (25. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2009. UL0003040. Sodba U 2540/2007 z dne 6.1.2009
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815242960/> (25. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2010. UL0003351. Sodba U 1271/2008 z dne 20.4.2010
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815246882/> (30. okt. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2011a. UM0010788. Sodba II U 230/2010 z dne 17.8.2011
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815261427/> (15. okt. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2011b. UL0008768. Sodba I U 1854/2011. 23.10.2011
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113071020/> (25. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2013a. UL0006822. Sodba I U 1884/2011 z dne 29.1.2013
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113053361/> (30. okt. 2015)

- Odločba Upravnega sodišča RS. 2013b. UL0006821. Sodba I U 120/2012 z dne 5.2.2013
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113053360/> (29. okt. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2013c. UM0011613. Sodba II U 156/2012 z dne 11.9.2013
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113063546/> (28. mar. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2013d. UN0021088. Sodba III U 366/2012 z dne 13.9.2013
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113068864/> (25. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2014a. UL0009649. Sodba I U 1489/2013 z dne 28.1.2014
http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113074797&database%5BSOVS%5D=SOVS&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BVDSS%5D=VDSS&database%5BUPRS%5D=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113074797
(23. sept. 2015)
- Odločba Upravnega sodišča RS. 2014b. UN0021444. Sodba III U 144/2014 z dne 24.10.2014
http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111383005&database%5BSOVS%5D=SOVS&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BVDSS%5D=VDSS&database%5BUPRS%5D=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2015081111383005
(28.10.2015)
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-122/91-13 z dne 10. sept. 1992. 1992. Ur.l. RS, št. 46/92
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/92-33 z dne 3. nov. 1994. 1994. Ur.l. RS, št. 76/94
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-7719/93 z dne 6. jul. 1995. 1995a. US17456
<http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17456/> (23. sept. 2015)
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-184/94-9 z dne 14. sept. 1995. 1995b. Ur.l RS, št. 58/95
- Odločba Ustavnega sodišča o razveljavitvi III. poglavja Zakona o kmetijskih zemljiščih z odloženim rokom enega leta št. U-I-266/98-72 z dne 28. feb. 2002. 2002. Ur. l RS, št. 27/02
- Odločba Višjega sodišča v Kopru. 1999. Sodba VSK sklep Cp 269/1999 z dne 6. okt. 1999
http://sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/48200/ (28. mar. 2015)
- Odločba Višjega sodišča. 2013. VSL0078684. Sodba II Cp 1571/2013 z dne 4.dec. 2013
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/search.php?_submit=i%C5%A1%C4%8Di&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BSOVS%5D=SOVS&q=II%20Cp%202010/2012&order=date&direction=asc&page=348&id=2012032113068329/ (15. okt. 2015)

- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 1996. VS sodba II Ips 580/1994 z dne 7. mar. 1996
<http://www.iusinfo.si/Iskanje/Default.aspx?Src=wkFIC5gcygrizqowV4j1vXMeM9a6Ulm1Jz%2fH2cDbC6I%3/> (28. mar. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 2007. VS19411. Sodba I Up 365/2007 z dne 14.nov. 2007
<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/21989/> (16. sept. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS.2009a. VS0011629. Sodba II Ips 835/2007z dne 28.1.2009
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/1123/ (1. okt. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 2009b. VS1011744. Sodba X Ips 1588/2006 z dne 23.sept. 2009
<http://sodisce.si/vsrs/odlocitve/64246/> (1. sept. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 2010. VS1012896. Sodba X Ips 737/2008 z dne 24.11.2010
<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2010040815251647/> (20. okt. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 2011, VS0014778. Sodba II Ips 459/2010 z dne 15.12.2011
<http://sodisce.si/vsrs/odlocitve/2012032113041902/> (20. okt. 2015)
- Odločba Vrhovnega sodišča RS. 2015. VS1015120. Sodba VSRS X Ips 223/2013 z dne 3.6.2015
<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2012032113081345/> (23. sept. 2015)
- Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-E).
2015. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 38 str.
http://www.mkgp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/1/article/12981/7874/d09e1ed9c4c8959682c2a04a2acd3bf5/ (22. okt. 2015)
- Plavšak N., Juhart M., Jadek Pensa D., Kranjc V., Grilc P., Poljanar Pavčnik A., Dolenc M., Pavčnik M. 2003. Obligacijski zakonik (OZ) s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, 1. do 189. člen. Ljubljana, GV Založba: 1078 str.
- Plavšak N., Juhart M., Podgoršek B., Kranjc V., Ilovar Gradišar S., Zabel B., Možina D. 2004. Obligacijski zakonik (OZ) s komentarjem (posebni del), 3. knjiga, 435 do 703. člen. Ljubljana, GV Založba: 1205 str.
- Podgoršek B. 2004. Pogodba o izročitvi in razdelitvi premoženja (izročilna pogodba), pogodba o dosmrtnem preživljanju, pogodba o preužitku. V: Obligacijski zakonik (OZ) s komentarjem (posebni del), 3. knjiga, 435 do 703. člen. Plavšak N., Juhart, M. (ur.). Ljubljana, GV Založba: 503-582
- Popis poljoprivrede 2012. godine u Republici Srbiji: prvi rezultati. 2013. Beograd. Republički zavod za statistiku: 22 str.

- Popis prebivalstva 1991. 1994. Kmečka gospodarstva. Rezultati raziskovanj. Ljubljana, Zavod Republike Slovenije za statistiko, 617: 341-353
http://www.stat.si/publikacije/popisi/1991/Obcine/1991_5_01.pdf (15. okt. 2015)
- Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih z dopolnjenim predlogom zakona (ZKZ-B), skrajšani postopek-EPA758-III. 2003. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 29, 19: 11-25
- Poročilo o delu, poslovno in računovodsko poročilo Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2012. 2013. Bled, Javni zavod Triglavski narodni park: 148 str.
http://www.tnp.si/images/uploads/Porocilo_JZ_TNP_2012_vsebinsko_za_svet_TNP_končna_s_prilogo_revizija.pdf (8. avg. 2015)
- Poročilo o delu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 1997. 1998. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 20 str.
<http://www.s-kzg.gov.si/static/uploaded/htmlarea/p97.pdf/> (5. sept. 2015)
- Poročilo o delu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 2007. 2008. Ljubljana. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 114 str.
http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/POROILO_2007-za_na_Vlado_RS.pdf/ (5. sept. 2015)
- Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 2012. 2013. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 123 str.
http://www.skzg.si/static/uploaded/htmlarea/vstopna_stran/porocilo_o_delu_SKZG_RS_za_leto_2012_ravnvano_na_37_redni_seji_Sveta_Sklada.pdf/ (5. sept. 2015)
- Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 2013. 2014. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 143 str.
http://www.skzg.si/static/uploaded/htmlarea/objave/interni_akti/poroila/Porocilo_in_ZR.pdf/ (5. sept. 2015)
- Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS za leto 2014. 2015. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 150 str.
http://www.skzg.si/static/uploaded/htmlarea/objave/2015/Poroilo_o_delu_in_zakljuni_racun_SKZG_RS_za_leto_2014_sprejet_na_seji_Sveta_Sklada_26.3.2015_Za_na_Vlado_RS.pdf/ (16. sept. 2015)
- Poročilo o delu medresorske delovne skupine za preučitev možnosti za uveljavitev 37. člena Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija. 2011. Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje, Direktorat za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč, Sektor za mednarodno sodelovanje: 88 str.
http://www.mp.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/medresorska_delovna_skupina_kras/ (22. nov. 2015)

- Poročilo o prostorskem razvoju. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja: 168 str.
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/poročilo_o_prostorskem_razvoju.pdf/ (5. sept. 2015)
- Poročilo o slovenskem nepremičninskem trgu za leto 2011. 2012. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije: 36 str.
<http://prostor3.gov.si/ETN-JV/> (1. sept. 2015)
- Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2012. 2013. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije: 36 str.
<http://prostor3.gov.si/ETN-JV/> (1. sept. 2015)
- Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2013. 2014. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije: 39 str.
<http://prostor3.gov.si/ETN-JV/> (1. sept. 2015)
- Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2014. 2015. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije: 49 str.
<http://prostor3.gov.si/ETN-JV/> (1. sept. 2015)
- Portal - upravne enote. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo.
<http://www.upravneenote.gov.si/> (15. jan. 2015)
- Pravilnik o določanju in vodenju bonitete zemljišč. 2008. Ur.l. RS, št. 47/08
- Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot. 2004. Ur. l. RS, št. 111/04
- Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. 2008. Ur. l. RS, št. 122/08
- Pravilnik o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči namenjenimi za poselitev. 2003. Ur. l. RS št. 89/03
- Pravilnik o prometu z nepremičninami-neuradno prečiščeno besedilo. 2009. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 6 str.
http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/Dopolnjen_Pravilnik_o_prometu_-_januar_2010.pdf/ (2. sept. 2015)
- Pravilnik o prometu z nepremičninami. 2015. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 6 str.
http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/Pravilnik_nepremicnine_22.10.2010.pdf (10. nov. 2015)
- Pravilnik o spremembi Pravilnika o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. 2010. Ur. l. RS, št. 110/10
- Predlog za izdajo Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije-ESA 435. 1991. Poročevalec Skupščine Republike Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije, 17, 22: 72-77

- Predlog Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z osnutkom zakona – ESA 435. 1992. Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, 18, 11: 4-9
- Predlog Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev – EPA 1295 – hitri postopek. 1995. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 21, 50: 25-34.
- Predlog Zakona o kmetijskih zemljiščih – EPA 1590 – hitri postopek. 1996. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 22, 34: 17-46
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-B) – skrajšani postopek – EPA 758-III. 2003. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 29, 8: 3-17
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih – redni postopek – EVA: 2012-2330-0182. 2016. Gradiva v obravnavi. EPA: 995-VII. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije: 116 str.
<http://imss.dz-rs.si/imis/225f3e26f9dc57aaf0e1.pdf> (22. feb. 2016)
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev –EVA:2012-2330-0234-skrajšani postopek. 2013. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije
http://www.ds-rs.si/sites/default/files/file/2012-2017/Komisije/Kkmetijstvo/EPA_992-VI.PDF/ (28. feb. 2015)
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013. 2007. Ljubljana. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Republike Slovenije: 322 str.
http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/2_PRP_2007-2013/2_1_Dokumenti/Arhiv_PRP_2007-2013/prp_2007_2013.pdf/ (21. sept. 2015)
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, 7. sprememba. 2014. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje Republike Slovenije: 354 str.
http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/2_PRP_2007-2013/2_1_Dokumenti/Arhiv_PRP_2007-2013/PRP_2007-2013_7.sprememba.pdf/ (21. sept. 2015)
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije 2014-2020. Osnovne informacije o ukrepih. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 25 str.
<http://www.program-podezelja.si/sl/knjiznica/31-program-razvoja-podezelja-rs-2014-2020-osnovne-informacije-o-ukrepih-brosura/file/> (24. sept. 2015)
- Razkritje podatkov o pravnih poslih v obdobju 29.3.2003 do 16.4.2003 (št. 4236-67/2007-2(04041-00) z dne 5.9.2007. 2007. Celje, Davčna uprava RS, Davčni urad Celje: 1 str.

Razvojna strategija Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije-neuradno prečiščeno besedilo. 2010. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 49 str.

http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/Razvojna_strategija_Sklada_-_sprejel_Svet_23.09.2010.pdf (2. sept. 2015)

Razvojna strategija Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, čistopis. 2013. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije: 42 str.

http://www.skzg.si/static/uploaded/htmlarea/vstopna_stran/Razvojna_strategija_15_5_2013.pdf / (7.sept. 2015)

Rednak M., Gliha S. 1988. Nekateri vidiki upravičenosti zemljiškega maksimuma za kmete. V: Zemljiški maksimum. Raziskave in študije 69. Ljubljana, Kmetijski inštitut: 32-39

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 »Zagotovimo si hrano za jutri, ReSURSKŽ. 2011. Ur. l. RS, št. 25/11

Serajnik F. 1998. Omejevanje prometa z nepremičninami v EU. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, priloga, 17, 13: II-VI

Seznam katastrskih občin. 2015. Zemljiški kataster. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije

http://www.eprostor.gov.si/si/zbirke_prostorskih_podatkov/nepremicnine/zemljiski_kataster/ (18. sept. 2015)

SKZGRS. 2015a. Evidenca prometa nepremičnin. Podatki o prometu nepremičnin. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

<http://www.s-kzg.gov.si/si/aplikacija-promet/sklad/> (12. avg. 2015)

SKZGRS. 2015b. Poročilo o delu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 1997, 2000, 2001, 2002, 2003, 2007, 2008, 2009. Letno poročilo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2004, 2005, 2006. Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Ljubljana, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

<http://www.s-kzg.gov.si/si/zakoni-in-drugi-pomembni-pravnoformalni-dokumenti/arhiv/> (25. okt. 2015)

Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2. knjiga. 2014. Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša. 2. dopolnjena in deloma prenovljena izdaja. Ljubljana, Cankarjeva založba: 1150 str.

Splošni statistični podatki o upravnih enotah za leto 2014. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo

http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/letna_porocila_upravnih_enot_za_leto_2014/ (5. avg. 2015)

- Spremembe in dopolnitve Temeljnega zakona o izkoriščanju kmetijskega zemljišča. 1967. Ur. l. SFRJ, št. 12-177/67
- Stopnje in ravni visokošolske izobrazbe. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_visoko_solstvo/pogosta_vprasanja_in_odgovori/#c20561/ (25. jun. 2015)
- Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. 1992. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo: 88 str.
- Strategija za izvajanje resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 (2014-2020). 2014. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje: 170 str.
http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/podrocja/Kmetijstvo/strategija_razvoj_slo_kmetijstva_2020.pdf/ (5. nov. 2014)
- Stvarnopravni zakonik (SPZ). 2002. Ur. l. RS, št. 87/02
- SURS. 2015. Statistični letopis 1955, 1964, 1975, 1992, 1993, 2002, 2014, Statopis 2015. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije
<http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/publikacije> (julij-november 2015)
- Število odobrenih pravnih poslov in število darilnih pogodb po ZKZ. 2010. Dopis št. 007-1139/2010-67 z dne 10.12.2010. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 4 str.
- Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča. 1959. Ur. l. FLRJ, št. 43-707/59
- Temeljni zakon o izkoriščanju kmetijskega zemljišča (prečiščeno besedilo). 1965. Ur. l. SFRJ, št. 25-452/65
- Tratnik M. 2010. Zakonite predkupne pravice in njihove kolizije. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja-priloga, 29, 11: II-VI
- Tratnik M., Vrenčur R. 2009. Omejitve lastninske pravice in posebni režimi na nepremičninah. Ljubljana, GV Založba: 351 str.
- Ugotavljanje proizvodne sposobnosti-boniteta zemljišča. 2012. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije: 12 str.
http://www.e-prostor.gov.si/si/zbirke_prostorskih_podatkov/nepremicnine/zemljiski_kataster// (10. okt. 2015)
- Uredba o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepov za njihovo varovanje. 1999. Ur. l. RS, št. 7/99
- Uredba o izvajanju podukrepa Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014-2020. 2015. Ur. l. RS, št. 55/15
- Uredba o nadzorstvu nad prometom z nepremičninami. 1948. Ur. l. FLRJ, št. 24/48

- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje. 2003. Ur.l. RS, št. 67/03
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje. 2010. Ur.l. RS, št. 26/10
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013. 2011a. Ur. l. RS, št. 103/11
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013. 2012. Ur. l. RS, št. 87/12
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013. 2013. Ur. l. RS, št. 63/13
- Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2011-2013. 2011. Ur. l. RS, št. 28/11
- Uredba o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja. 2006. Ur.l. RS, št. 46/06
- Uredba o zvrsteh naravnih vrednot. 2002. Ur. l. RS, št. 52/02
- Ustava Republike Slovenije (URS). 1991. Uradni list RS, št. 33/91–I
- Uvodna pojasnila o evidenci trga nepremičnin. Javni vpogled v evidenco trga nepremičnin. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije 2015
<http://prostor3.gov.si/ETN-JV//> (1. sept. 2015)
- Van Holst F. 2011. Comparative quick scan study. Pre-emptive rights related to rural land. The Government Service for Land and Water Management (DLG), The Netherlands: 17 str.
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2012/3LANDNET/DLG_Holst_en.pdf/ (28. apr. 2015)
- Veliki slovar tujk. 2006. Adlešič G. (ur.). Ljubljana, Cankarjeva založba: 1303 str.
- Vilfan S. 1996. Pravna zgodovina Slovencev. Od naselitve do zloma stare Jugoslavije. Ponatis 1. izdaje iz leta 1961. Ljubljana, Slovenska matica: 1996 str.
- Vilfan S. 1980. Agrarna premoženjska razmerja v: Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, Zgodovina agrarnih panog II. zvezek, Družbena razmerja in gibanja. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Zgodovinski inštitut Milka Kosa. Državna založba Slovenije: 403-479

- Virant, G. 2004. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana, Fakulteta za javno upravo. 2. ponatis: 229 str.
- Vrščaj B. 2011. Sprememba rabe zemljišč in kmetijstvo (KM10). Kazalci okolja v Sloveniji. Ljubljana, Agencija Republike Slovenije za okolje
http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=460/ (3. nov. 2014)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2008. 2009. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 57 str.
http://www.arhiv.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/upravne_enote/porocila_2008/index.html/ (5. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2009. 2010. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 57 str.
http://www.arhiv.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/upravne_enote/porocila_2009/index.html/ (5. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2010. 2011. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 58 str.
http://www.arhiv.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/upravne_enote/porocila_2009/index.html/ (5. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2011. 2012. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 73 str.
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/letna_porocila_upravnih_enot_za_letno_2011// (1. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2012. 2013. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 77 str.
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/letna_porocila_upravnih_enot_za_letno_2012// (2. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2013. 2014. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve: 40 str.
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/letna_porocila_upravnih_enot_za_letno_2013// (2. avg. 2015)
- Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot v letu 2014. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 39 str.
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/letna_porocila_upravnih_enot_za_letno_2014// (1. avg. 2015)
- Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji. 1945. Ur. l. DFJ, št. 64/45
- Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji. 1945a. Ur.l. Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije (SNOS in NVS), št. 62-396/45
- Zakon o davku na dediščine in darila (ZDDD). 2006. Ur. l. RS, št. 117/06

- Zakon o davku na promet nepremičnin (ZDPN-2). 2006. Ur. l. RS, št. 117/06
- Zakon o dedovanju. 1976. Ur. l. SRS, št. 15/76,
- Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij). 1973. Ur.l. SRS, št. 26/73
- Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (ZDKG). 1995. Ur. l. RS, št. 70/95
- Zakon o denacionalizaciji (ZDen). 1991. Ur. l. RS, št. 27/91-I
- Zakon o določitvi nalog, ki jih od 1. 1. 1990 začasno opravljajo organi samoupravnih interesnih skupnosti, in o ustanovitvi določenih republiških upravnih organov. 1989. Ur.l. SRS, št. 42/89
- Zakon o državni upravi-uradno prečiščeno besedilo 4 (ZDU-1). 2005. Ur.l. RS, št. 113/05
- Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN). 2006. Ur. l. RS, št. 47/06
- Zakon o gozdovih (ZG). 1993. Ur. l. RS, št. 30/93
- Zakonom o kmetijskem zemljiškem skladu splošnega ljudskega premoženja in o dodeljevanju zemlje kmetijskim organizacijam. 1953. Ur. l. FLRJ, št. 22/53
- Zakonom o kmetijskem zemljiškem skladu družbene lastnine in o dodeljevanju zemlje kmetijskim organizacijam. 1965. Ur. l. SFRJ, št. 10/65
- Zakon o kmetijskih zemljiščih. 1973. Ur. l. SRS, št. 26/73
- Zakon o kmetijskih zemljiščih-prečiščeno besedilo. 1979. Ur. l. SRS, št. 1/79
- Zakon o kmetijskih zemljiščih-prečiščeno besedilo. 1986. Ur. l. SRS, št. 17/86
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). 1996. Ur.l. RS, št. 59/96
- Zakon o kmetijskih zemljiščih-uradno prečiščeno besedilo 1 (ZKZ-UPB1). 2003. Ur.l. RS, št. 55/03
- Zakon o kmetijskih zemljiščih, uradno prečiščeno besedilo (ZKZ-UPB2). 2011. Ur.l. RS, št. 71/11
- Zakon o kmetijstvu (ZKme-1). 2008. Ur.l. RS, št. 45/08
- Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP). 1992. Ur. l. RS, št. 55/92
- Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). 2006. Ur. l. RS, št. 50/06
- Zakon o obrambi-uradno prečiščeno besedilo (ZObr-UPB1). 2004. Ur. l. RS, št. 103/04
- Zakon o ohranjanju narave-uradno prečiščeno besedilo (ZON-UPB2). 2004. Ur. l. RS, št. 96/04
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). 1999. Ur. l. RS, št. 106/99
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). 2012. Ur. l. RS, št. 96/12
- Zakon o preživninskem varstvu kmetov (ZPVK). 1979. Ur. l. SRS, št. 1/79

- Zakon o prometu nepokretnosti (integralni tekst). 2014. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 93/2014
http://projuris.org/Zakoni%20Republike%20Srbije/Zakon_o_prometu_nepokretnosti_2014_2015_.pdf/ (15. okt. 2015)
- Zakon o prometu z nepremičninami. 1976. Ur. l. SRS, št. 19/76
- Zakon o prometu z zemljišči in stavbami. 1954. Ur. l. FLRJ, št. 26-290/54
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). 2007. Ur. l. RS, št. 33/07
- Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ). 1993. Ur.l. RS, št. 10/93
- Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije-uradno prečiščeno besedilo (ZSKZ-UPB2). 2010. Ur.l. RS, št. 19/10
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij). 1986. Ur. l. SRS, št. 1/86
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju kmetijskih gospodarstev (ZDKG-A). 2013. Ur. l. RS, št. 30/13
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-A). 2002. Ur. l. RS, št. 67/02
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-B). 2007. Ur. l. RS, št. 110/07
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih. 1975. Ur. l. SRS, št. 24/75
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih. 1990. Ur. l. RS-stari, št. 9/90
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih. 1991. Ur. l. RS-stari, št. 5/91
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-A). 2002. Ur.l. RS, št. 67/02
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-B). 2003. Ur.l. RS, št. 36/03
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C). 2011. Ur.l. RS, št. 43/11
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-D). Ur.l. RS, št. 58/12
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (ZKme-1B). 2014. Ur.l. RS, št. 26/14

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi (ZObr-A). 1997. Ur. l. RS, št. 44/97
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju narave (ZON-C). 2014. Ur. l. RS, št. 46/14
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojnih grobiščih (ZVG-A). 2009. Ur. l. RS, št. 72/09
- Zakon o spremembah Zakona o agrarni reformi in kolonizaciji. 1956. Ur. l. FLRJ, št. 21/56
- Zakon spremembah Zakona o agrarni reformi in kolonizaciji. 1965. Ur.l. SFRJ, št. 10/65
- Zakon o Triglavskem parku (ZTNP-1). 2010. Ur. l. RS, št. 52/10
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). 2002. Ur. l. RS, št. 110/02
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1). 2008. Ur. l. RS, št. 16/08
- Zakon o vojnih grobiščih (ZVG). 2003. Ur. l. RS, št. 65/03
- Zakon o vodah (ZV-1). 2002. Ur. l. RS, št. 67/02
- Zakon o zadrugah (ZZad). 1992. Ur. l. RS, št. 13/92
- Zavarovana območja narave. Kazalci okolja v Sloveniji. 2014. Ljubljana, Agencija Republike Slovenije za okolje
http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=654 (30. nov. 2015)
- Zemljič D. 2015. Prilaščanje kmetijskih zemljišč v Evropski uniji. Kmečki glas, 72, 32: 7
- Zobavnik I., Koselj N. 2003. Promet s kmetijskimi zemljišči. V: Zbornik 2002. Zbornik Raziskovalnega sektorja Državnega zbora Republike Slovenije. Ljubljana, Državni zbor: 486-511
- Zupančič K. 1997. Lastninska vprašanja pri dedovanju kmetij. Podjetje in delo, revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, 23, 6-7: 1132-1144

ZAHVALA

Za vso strokovno pomoč in nasvete se zahvaljujem svojemu mentorju prof. dr. Franciju Avscu. Prav tako za spodbude, da sem se po nekaj letih premora odločila in pripeljala to delo do zaključka.

Prof. dr. Marini Pintar in prof. dr. Andreju Udovču se zahvaljujem za pregled in predlagane korekcije naloge.

Zahvaljujem se načelnikom upravnih enot in vsem uslužbencem upravnih enot, ki so bili pripravljeni sodelovati v anketi. Posebej se zahvaljujem vsem tistim uslužbencem upravnih enot, ki so mi osebno posredovali uporabne informacije. Hvala tudi Ministrstvu za javno upravo, ki mi je hitro posredovalo zahtevane podatke o prometu s kmetijskimi zemljišči.

Za potrpežljivost in spodbude se zahvaljujem tudi sinovoma in možu Romanu.

PRILOGE

Priloga A

Podatki o vseh odobritvah pravnih poslov in deležu odobritev darilnih pogodb v obdobju od 1.1.2009 do 30.11.2010 (Število odobrenih pravnih ..., 2010)

Information on approval of all legal transactions, and ratio of deeds of gift approvals for the period from 1/1/2009 to 30/11/2010 (Število odobrenih pravnih ..., 2010)

Z. št.	Upravna enota	Število vseh odobritev	Število odobritev darilnih pogodb	% odobrenih darilnih pogodb/ vse odobritve	Povprečno št. vseh odobritev na mesec	Povprečno št. odobritev na leto
1.	Ajdovščina	387	101	26,1	16,8	202
2.	Brežice	566	122	21,6	24,6	295
3.	Celje	463	114	24,6	20,1	242
4.	Cerknica	377	155	41,1	16,4	197
5.	Črnomelj	501	112	22,4	21,8	261
6.	Domžale	413	110	26,6	18,0	215
7.	Dravograd	54	11	20,4	2,3	28
8.	Gornja Radgona	652	150	23,0	28,3	340
9.	Grosuplje	499	161	32,3	21,7	260
10.	Hrastnik	68	2	2,9	3,0	35
11.	Idrija	142	41	28,9	6,2	74
12.	Ilirska Bistrica	261	53	20,3	11,3	136
13.	Izola	42	26	61,9	1,8	22
14.	Jesenice	177	22	12,4	7,7	92
15.	Kamnik	271	71	26,2	11,8	141
16.	Kočevje	193	35	18,1	8,4	101
17.	Koper	489	41	8,4	21,3	255
18.	Kranj	439	157	35,8	19,1	229
19.	Krško	574	138	24,0	25,0	299
20.	Laško	220	50	22,7	9,6	115
21.	Lenart	313	96	30,7	13,6	163
22.	Lendava	1919	921	48,0	83,4	1.001
23.	Litija	220	31	14,1	9,6	115
24.	Ljubljana	902	245	27,2	39,2	471
25.	Ljutomer	360	94	26,1	15,7	188
26.	Logatec	83	60	72,3	3,6	43
27.	Maribor	615	27	4,4	26,7	321
28.	Metlika	221	56	25,3	9,6	115
29.	Mozirje	230	30	13,0	10,0	120
30.	Murska Sobota	1447	708	48,9	62,9	755
31.	Nova Gorica	809	126	15,6	35,2	422
32.	Novo mesto	1336	497	37,2	58,1	697

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge A: Podatki o vseh odobritvah pravnih poslov in deležu odobritev darilnih pogodb v obdobju od 1.1.2009 do 30.11.2010 (Število odobrenih pravnih ..., 2010)

Z. št.	Upravna enota	Število vseh odobritev	Število odobritev darilnih pogodb	% odobrenih darilnih pogodb/ vse odobritve	Povprečno št. vseh odobritev na mesec	Povprečno št. odobritev na leto
33.	Ormož	474	119	25,1	20,6	247
34.	Pesnica	268	51	19,0	11,7	140
35.	Piran	133	25	18,8	5,8	69
36.	Postojna	385	83	21,6	16,7	201
37.	Ptuj	1351	433	32,1	58,7	705
38.	Radlje ob Dravi	127	37	29,1	5,5	66
39.	Radovljica	442	111	25,1	19,2	231
40.	Ravne na Koroškem	131	19	14,5	5,7	68
41.	Ribnica	258	88	34,1	11,2	135
42.	Ruše	104	23	22,1	4,5	54
43.	Sevnica	323	54	16,7	14,0	169
44.	Sežana	438	140	32,0	19,0	229
45.	Slovenj Gradec	219	69	31,5	9,5	114
46.	Slovenska Bistrica	396	163	41,2	17,2	207
47.	Slovenske Konjice	205	40	19,5	8,9	107
48.	Šentjur pri Celju	389	70	18,0	16,9	203
49.	Škofja Loka	340	122	35,9	14,8	177
50.	Šmarje pri Jelšah	698	29	4,2	30,3	364
51.	Tolmin	335	172	51,3	14,6	175
52.	Trbovlje	34	5	14,7	1,5	18
53.	Trebnje	552	150	27,2	24,0	288
54.	Tržič	85	16	18,8	3,7	44
55.	Velenje	180	17	9,4	7,8	94
56.	Vrhnika	187	34	18,2	8,1	98
57.	Zagorje ob Savi	111	1	0,9	4,8	58
58.	Žalec	460	50	10,9	20,0	240
Skupaj:		23.868	6.684	28,0	1.037,7	12.453
Povprečje/UE		411,5	115,2		17,9	214,7

Priloga B

Podatki o delu upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči za obdobje 2011- 2014 (MJU, 2015)
Information on work of administrative units in the field of transactions with agricultural lands for the period from 2011 to 2014 (MJU, 2015)

Upravna enota	Objave ponudb za prodajo					Potrdila, da odobritev pravnega posla ni potrebna					Medsebojne menjave zemljišč					Postopki skupaj				
	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje
AJDOVŠČINA	194	233	214	198	209,8	83	94	95	99	92,8	10	7	11	6	8,5	287	334	320	303	311,0
BREŽICE	366	442	429	433	417,5	192	144	158	197	172,8	0	6	6	2	3,5	558	592	593	632	593,8
CELJE	185	219	245	255	226,0	230	225	222	246	230,8	3	1	3	2	2,3	418	445	470	503	459,0
CERKNICA	170	215	205	245	208,8	167	115	81	112	118,8	22	33	28	25	27,0	359	363	314	382	354,5
ČRNOMELJ	312	280	303	313	302,0	146	148	124	176	148,5	23	15	22	17	19,3	481	443	449	506	469,8
DOMŽALE	167	178	198	212	188,8	273	222	172	216	220,8	9	6	5	6	6,5	449	406	375	434	416,0
DRAVOGRAD	22	13	15	13	15,8	32	22	20	27	25,3	0	2	0	0	0,5	54	37	35	40	41,5
GORNJA RADGONA	298	311	207	225	260,3	176	141	106	162	146,3	4	3	2	1	2,5	478	455	315	388	409,0
GROSUPLJE	270	271	296	335	293,0	168	161	159	163	162,8	12	6	6	8	8,0	450	438	461	506	463,8
HRASTNIK	38	32	47	30	36,8	24	18	14	18	18,5	2	1	0	0	0,8	64	51	61	48	56,0
IDRIJA	55	63	50	68	59,0	121	125	103	72	105,3	1	2	3	12	4,5	177	190	156	152	168,8
ILIRSKA BISTRICA	102	149	95	127	118,3	163	190	151	76	145,0	0	0	6	8	3,5	265	339	252	211	266,8
IZOLA	66	47	55	77	61,3	18	24	27	22	22,8	1	0	0	0	0,3	85	71	82	99	84,3
JESENICE	76	94	73	79	80,5	94	71	120	59	86,0	0	0	2	2	1,0	170	165	195	140	167,5
KAMNIK	99	116	105	113	108,3	96	78	100	115	97,3	7	4	5	9	6,3	202	198	210	237	211,8
KOČEVJE	72	83	54	78	71,8	57	37	37	66	49,3	4	6	3	4	4,3	133	126	94	148	125,3
KOPER	414	386	436	578	453,5	105	158	75	162	125,0	0	0	0	6	1,5	519	544	511	746	580,0

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge B: Podatki o delu upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči za obdobje 2011- 2014 (MJU, 2015)

Upravna enota	Objave ponudb za prodajo					Potrdila, da odobritev pravnega posla ni potrebna					Medsebojne menjave zemljišč					Postopki skupaj				
	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje
KRANJ	148	209	232	278	216,8	200	123	125	160	152,0	3	6	5	8	5,5	351	338	362	446	374,3
KRŠKO	296	339	296	311	310,5	210	205	192	260	216,8	6	4	4	8	5,5	512	548	492	579	532,8
LAŠKO	111	116	121	144	123,0	156	109	90	97	113,0	1	2	1	3	1,8	268	227	212	244	237,8
LENART	220	159	160	197	184,0	230	140	110	136	154,0	4	2	8	4	4,5	454	301	278	337	342,5
LENDAVA	744	841	709	732	756,5	382	282	152	194	252,5	14	22	18	26	20,0	1140	1145	879	952	1029,0
LITIJA	114	115	139	171	134,8	150	141	159	151	150,3	7	6	8	2	5,8	271	262	306	324	290,8
LJUBLJANA	551	540	530	483	526,0	462	446	346	375	407,3	22	14	20	28	21,0	1035	1000	896	886	954,3
LJUTOMER	279	238	245	307	267,3	243	142	88	121	148,5	5	5	3	8	5,3	527	385	336	436	421,0
LOGATEC	32	46	37	36	37,8	67	73	88	96	81,0	3	3	1	4	2,8	102	122	126	136	121,5
MARIBOR	396	402	386	523	426,8	315	248	213	239	253,8	8	4	10	7	7,3	719	654	609	769	687,8
METLIKA	146	110	136	158	137,5	44	49	53	47	48,3	8	2	8	6	6,0	198	161	197	211	191,8
MOZIRJE	79	95	99	101	93,5	170	223	128	126	161,8	6	10	7	8	7,8	255	328	234	235	263,0
MURSKA SOBOTA	809	943	925	917	898,5	355	269	235	310	292,3	23	27	33	48	32,8	1187	1239	1193	1275	1223,5
NOVA GORICA	262	287	309	371	307,3	169	178	179	161	171,8	0	0	7	0	1,8	431	465	495	532	480,8
NOVO MESTO	548	678	662	791	669,8	430	429	404	434	424,3	25	21	32	32	27,5	1003	1128	1098	1257	1121,5
ORMOŽ	355	204	294	305	289,5	142	87	106	133	117,0	11	7	3	3	6,0	508	298	403	441	412,5
PESNICA	159	167	261	230	204,3	154	133	116	116	129,8	1	2	4	8	3,8	314	302	381	354	337,8
PIRAN	83	88	76	67	78,5	36	30	53	56	43,8	3	3	1	0	1,8	122	121	130	123	124,0
POSTOJNA	143	218	246	194	200,3	150	170	98	85	125,8	13	25	11	14	15,8	306	413	355	293	341,8
PTUJ	716	846	839	932	833,3	613	455	419	571	514,5	18	19	14	33	21,0	1347	1320	1272	1536	1368,8

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge B: Podatki o delu upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči za obdobje 2011 - 2014 (MJU, 2015)

Upravna enota	Objave ponudb za prodajo					Potrdila, da odobritev pravnega posla ni potrebna					Medsebojne menjave zemljišč					Postopki skupaj				
	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje
RADLJE OB DRAVI	58	58	73	54	60,8	87	62	60	69	69,5	0	3	7	2	3,0	145	123	140	125	133,3
RADOVLJICA	171	193	178	240	195,5	113	118	160	197	147,0	7	9	3	3	5,5	291	320	341	440	348,0
RAVNE NA KOROŠKEM	66	46	35	51	49,5	76	79	45	54	63,5	0	0	0	0	0,0	142	125	80	105	113,0
RIBNICA	101	115	154	152	130,5	118	94	50	81	85,8	11	11	4	11	9,3	230	220	208	244	225,5
RUŠE	95	75	56	86	78,0	65	51	29	36	45,3	4	5	4	4	4,3	164	131	89	126	127,5
SEVNICA	200	196	217	246	214,8	134	136	53	50	93,3	7	10	3	3	5,8	341	342	273	299	313,8
SEŽANA	158	168	217	234	194,3	332	180	223	220	238,8	18	2	8	6	8,5	508	350	448	460	441,5
SLOVENJ GRADEC	64	87	51	61	65,8	96	78	73	79	81,5	4	5	3	1	3,3	164	170	127	141	150,5
SLOVENSKA BISTRICA	184	232	250	202	217,0	283	209	160	237	222,3	1	1	6	3	2,8	468	442	416	442	442,0
SLOVENSKE KONJICE	117	126	105	129	119,3	194	149	110	143	149,0	2	8	2	2	3,5	313	283	217	274	271,8
ŠENTJUR PRI CELJU	161	176	175	163	168,8	139	144	106	111	125,0	4	2	1	1	2,0	304	322	282	275	295,8
ŠKOFJA LOKA	112	124	102	133	117,8	170	138	94	138	135,0	3	4	4	1	3,0	285	266	200	272	255,8
ŠMARJE PRI JELŠAH	368	332	409	394	375,8	333	281	211	249	268,5	2	5	5	2	3,5	703	618	625	645	647,8
TOLMIN	185	188	234	260	216,8	103	147	312	188	187,5	8	15	8	6	9,3	296	350	554	454	413,5
TRBOVLJE	18	12	18	13	15,3	19	35	17	24	23,8	0	0	0	0	0,0	37	47	35	37	39,0
TREBNJE	271	304	322	309	301,5	162	144	153	160	154,8	12	2	12	4	7,5	445	450	487	473	463,8
TRŽIČ	41	34	36	40	37,8	34	26	31	50	35,3	1	0	1	0	0,5	76	60	68	90	73,5
VELENJE	74	101	75	88	84,5	89	85	83	75	83,0	11	0	2	0	3,3	174	186	160	163	170,8

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge B: Podatki o delu upravnih enot na področju prometa s kmetijskimi zemljišči za obdobje 2011 - 2014 (MJU, 2015)

Upravna enota	Objave ponudb za prodajo					Potrdila, da odobritev pravnega posla ni potrebna					Medsebojne menjave zemljišč					Postopki skupaj				
	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje	2011	2012	2013	2014	povprečje
VRHNIKA	93	83	103	107	96,5	72	67	48	52	59,8	0	0	0	0	0,0	165	150	151	159	156,3
ZAGORJE OB SAVI	68	48	45	55	54,0	76	59	26	43	51,0	0	0	1	1	0,5	144	107	72	99	105,5
ŽALEC	319	276	342	317	313,5	322	252	231	238	260,8	11	9	6	5	7,8	652	537	579	560	582,0
SKUPAJ	12021	12747	12926	13961	12914	9840	8439	7393	8350	8506	385	367	380	413	386,3	22246	21553	20699	22724	21806
POVPREČJE/UE	207,3	219,8	222,9	240,7	222,7	169,7	145,5	127,5	144,0	146,6	6,6	6,3	6,6	7,1	6,7	383,6	371,6	356,9	391,8	376,0
min	18	12	15	13	15,3	18	18	14	18	18,5	0	0	0	0	0	37	47	35	37	39,0
max	809	943	925	932	898,5	613	455	419	571	514,5	25	33	33	48	32,8	1347	1320	1272	1536	1368,8

Priloga C

Število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozda po upravnih enotah na prvi dan v mesecu v obdobju od 1.1.2015 do 1.12.2015 - lastno spremljanje (*Splošni statistični podatki ..., 2015)

Number of propositions for sale of agricultural lands, farms and forest by administrative units on the first day of month for the period from 1/1/2015 to 1/12/2015 - self monitoring (*Splošni statistični podatki ..., 2015)

Z. št.	Upravna enota	Površina v km ² *	Št. prebivalcev*	Število objavljenih ponudb na oglasni deski od 1.1. 2015 do 1.12.2015												Skupaj	Povprečje/ mesec
				1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	1.7.	1.8.	1.9.	1.10.	1.11.	1.12.		
1.	Ajdovščina	352,6	24.504	11	23	22	33	14	13	18	14	10	14	18	29	219	18,3
2.	Brežice	268,1	24.230	17	36	46	49	38	32	37	32	32	40	33	33	425	35,4
3.	Celje	230,0	63.951	15	11	17	27	18	19	19	20	19	16	19	31	231	19,3
4.	Cerknica	482,8	16.767	7	14	16	22	14	20	24	35	18	12	29	20	231	19,3
5.	Črnomelj	486,3	18.387	19	25	29	49	37	46	58	38	27	31	30	33	422	35,2
6.	Domžale	239,6	57.189	19	16	17	13	22	14	25	11	12	22	24	18	213	17,8
7.	Dravograd	105,0	8.888	1	5	2	2	0	2	2	1	2	2	3	0	22	1,8
8.	Gornja Radgona	213,5	20.243	21	28	33	38	28	25	22	22	16	21	31	25	310	25,8
9.	Grosuplje	458,2	39.681	19	24	39	41	30	26	25	23	23	41	21	28	340	28,3
10.	Hrastnik	58,6	9.499	1	0	0	4	3	1	2	6	6	3	0	3	29	2,4
11.	Idrija	425,2	16.665	4	5	4	14	4	8	7	11	4	5	3	4	73	6,1
12.	Ilirska Bistrica	480,0	13.777	9	13	10	19	14	19	11	19	18	9	22	15	178	14,8
13.	Izola	28,6	15.813	5	5	10	16	11	7	12	8	5	6	20	8	113	9,4
14.	Jesenice	374,7	30.836	9	4	5	9	5	1	0	9	3	7	3	10	65	5,4
15.	Kamnik	289,7	35.326	10	9	10	18	8	17	13	8	4	11	14	16	138	11,5

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge C: Število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozda po upravnih enotah na prvi dan v mesecu v obdobju od 1.1.2015 do 1.12.2015 - lastno spremljanje (*Splošni statistični podatki ..., 2015)

Z. št.	Upravna enota	Površina v km ² *	Št. prebivalcev*	Število objavljenih ponudb na oglasni deski od 1.1. 2015 do 1.12.2015												Skupaj	Povprečje/ mesec
				1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	1.7.	1.8.	1.9.	1.10.	1.11.	1.12.		
16.	Kočevje	647,7	17.102	5	15	10	8	11	11	11	8	6	5	11	12	113	9,4
17.	Koper	311,2	54.287	31	49	40	41	47	41	44	37	21	58	45	50	504	42,0
18.	Kranj	453,3	81.135	22	24	27	28	22	28	21	16	16	28	21	24	277	23,1
19.	Krško	344,9	28.260	23	29	19	32	28	41	30	40	33	48	34	32	389	32,4
20.	Laško	249,4	17.594	10	7	7	11	6	10	12	3	8	9	7	8	98	8,2
21.	Lenart	204,5	19.200	7	14	22	26	16	27	24	13	9	13	19	19	209	17,4
22.	Lendava	256,8	22.873	28	69	86	80	69	64	35	48	42	43	62	60	686	57,2
23.	Litija	322,0	20.744	10	12	27	17	14	12	8	14	6	8	10	14	152	12,7
24.	Ljubljana	903,7	356.590	32	37	40	40	26	59	64	44	50	40	50	50	532	44,3
25.	Ljutomer	175,3	17.870	12	29	21	29	24	28	21	21	26	23	24	19	277	23,1
26.	Logatec	173,1	13.752	2	3	3	2	3	2	5	3	2	5	3	3	36	3,0
27.	Maribor	356,4	148.902	28	50	27	47	29	42	44	27	39	31	40	40	444	37,0
28.	Metlika	108,9	8.395	8	8	18	24	12	16	31	19	14	13	13	16	192	16,0
29.	Mozirje	508,3	16.272	3	11	6	15	12	12	6	8	9	7	7	6	102	8,5
30.	Murska Sobota	691,7	56.019	52	85	101	99	78	95	75	71	60	80	84	64	944	78,7
31.	Nova Gorica	605,2	58.452	15	35	32	37	34	33	38	23	23	25	28	37	360	30,0
32.	Novo mesto	760,1	63.779	58	54	68	96	70	66	70	55	46	51	47	54	735	61,3
33.	Ormož	212,4	16.560	11	24	33	33	18	26	20	14	25	16	18	21	259	21,6

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge C: Število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozda po upravnih enotah na prvi dan v mesecu v obdobju od 1.1.2015 do 1.12.2015 - lastno spremljanje (*Splošni statistični podatki ..., 2015)

Z. št.	Upravna enota	Površina v km ² *	Št. prebivalcev*	Število objavljenih ponudb na oglasni deski od 1.1. 2015 do 1.12.2015												Skupaj	Povprečje/ mesec
				1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	1.7.	1.8.	1.9.	1.10.	1.11.	1.12.		
34.	Pesnica	172,3	19.281	10	23	16	28	15	30	27	14	13	22	13	16	227	18,9
35.	Piran	44,6	17.783	4	12	3	8	16	10	9	8	10	9	11	4	104	8,7
36.	Postojna	493,1	21.973	7	16	15	23	18	19	14	9	7	16	18	16	178	14,8
37.	Ptuj	646,6	68.493	60	96	80	107	87	99	89	82	96	96	82	76	1050	87,5
38.	Radlje ob Dravi	346,0	16.033	2	1	2	10	5	2	6	3	3	8	6	3	51	4,3
39.	Radovljica	640,9	35.036	20	22	26	31	23	34	21	22	17	22	17	17	272	22,7
40.	Ravne/ Koroškem	303,9	25.038	3	4	7	9	5	4	5	2	2	4	1	7	53	4,4
41.	Ribnica	337,6	13.400	8	6	6	12	15	10	12	15	10	7	18	8	127	10,6
42.	Ruše	209,7	14.797	4	8	5	6	7	14	1	3	4	7	18	6	83	6,9
43.	Sevnica	289,5	18.109	9	20	28	31	21	29	22	24	18	18	19	17	256	21,3
44.	Sežana	660,1	24.845	12	16	25	33	15	18	11	21	13	12	14	24	214	17,8
45.	Slovenj Gradec	285,9	21.431	2	3	6	9	10	12	10	5	7	4	6	6	80	6,7
46.	Sl. Bistrica	367,7	35.801	14	20	17	22	24	24	27	24	14	23	18	15	242	20,2
47.	Sl. Konjice	224,3	23.139	6	9	9	8	12	9	11	10	11	8	9	7	109	9,1
48.	Šentjur pri Celju	239,8	19.947	10	19	8	22	16	20	22	16	15	20	15	17	200	16,7
49.	Škofja Loka	512,2	41.871	10	8	11	20	9	11	8	23	21	18	21	18	178	14,8
50.	Šmarje pri Jelšah	400,2	32.179	19	26	31	29	26	41	33	37	35	29	42	32	380	31,7

Se nadaljuje

Nadaljevanje priloge C: Število ponudb za prodajo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozda po upravnih enotah na prvi dan v mesecu v obdobju od 1.1.2015 do 1.12.2015 - lastno spremljanje (*Splošni statistični podatki ..., 2015)

Z. št.	Upravna enota	Površina v km ² *	Št. prebivalcev*	Število objavljenih ponudb na oglasni deski od 1.1. 2015 do 1.12.2015												Skupaj	Povprečje/mesec
				1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	1.7.	1.8.	1.9.	1.10.	1.11.	1.12.		
51.	Tolmin	942,3	18.714	8	9	22	21	25	27	21	19	22	19	20	17	230	19,2
52.	Trbovlje	58,0	16.562	2	0	0	0	1	1	0	2	1	1	1	0	9	0,8
53.	Trebnje	317,1	20.569	13	25	33	41	29	35	40	26	19	28	30	47	366	30,5
54.	Tržič	155,4	15.016	2	4	1	10	0	1	3	1	6	2	2	3	35	2,9
55.	Velenje	197,2	44.873	3	5	0	4	2	8	6	9	7	7	7	9	67	5,6
56.	Vrhnika	168,8	24.448	3	6	11	7	5	6	12	11	13	8	12	4	98	8,2
57.	Zagorje/Savi	147,1	16.763	1	4	8	8	4	9	6	6	2	3	6	6	63	5,3
58.	Žalec	334,9	41.980	11	24	26	35	30	20	38	16	14	30	23	27	294	24,5
Skupaj		20.273	2.061.623	767	1159	1243	1553	1185	1356	1288	1129	1014	1164	1222	1.204	14.284	1.190,3
Povprečje/UE		349,5	35.545,2	13,2	20,0	21,4	26,8	20,4	23,4	22,2	19,5	17,5	20,1	21,1	20,8	246,3	20,5

Priloga D

Priloga D1: Spremni dopis za upravne enote

Spoštovana načelnica, spoštovani načelnik upravne enote!

Na vas se obračam s prošnjo za izpolnitev anketnega vprašalnika, ki se nahaja na naslovu: <https://www.1ka.si/a/65807>.

Anketa predstavlja del raziskave v okviru priprave moje magistrske naloge pri podiplomskem študiju Bioloških in biotehniških znanosti na Biotehniški fakulteti v Ljubljani, ki obravnava javnopravne omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Ker poglavitni del prometa s kmetijskimi zemljišči poteka in se vodi preko upravnih enot, želim z vprašalnikom dobiti okvirno oceno, kako se zakonske določbe izvajajo v praksi in kakšne so morebitne izjeme od predpisanih omejitev. Ker je anketa ozko strokovno usmerjena v promet s kmetijskimi zemljišči, vas vljudno prosim, da anketo posredujete v izpolnjevanje uslužbencu (uslužbencem), ki pozna in vodi postopke pri prometu s kmetijskimi zemljišči. Anketa je anonimna. Izpolnjevanje traja okoli 20 minut.

Anketa je poslana vsem upravnim enotam, od posamezne upravne enote bi želela pridobiti eno izpolnjeno anketo. Za informacije sem dosegljiva na tel. 031 /////////////// oz. e-mailu: ////////////////. Povzetek rezultatov bo pripravljen predvidoma v jeseni in bo poslan vsem, ki boste zanj zainteresirani.

Za sodelovanje se vam vnaprej zahvaljujem in vas lepo pozdravljam!

Dragica Hrustel Verdev

S klikom na povezavo: <https://www.1ka.si/a/65807>, se odpre anketni vprašalnik.

Priloga D2: Anketni vprašalnik

Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Kratko ime ankete: Anketa o prometu s KZ

Dolgo ime ankete: Omejitve pri prometu s kmetijskimi zemljišči

Število vprašanj: 29

Avtor: dragica hv

Dne: 10.05.2015

Opis:

Spreminjal: dragica hv

Dne: 28.05.2015

Q1 - Zemljiški maksimum (10 ha obdelovalnih zemljišč za kmete in 1 ha za nekmete, v hribovitih predelih 20 ha za kmete in 3 ha za nekmete) je bil ukinjen v letu 1992. Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami v zvezi s preteklimi omejitvami pri prometu s kmetijskimi zemljišči!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Sedanja posestna in lastniška razdrobljenost kmetijskih zemljišč je posledica prejšnjih omejitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih - predvsem zemljiškega maksimuma.	☐	☐	☐	☐	☐
V prejšnjem socialističnem družbeno-ekonomskem sistemu so predpisi bistveno bolj omejevali promet s kmetijskimi zemljišči kot sedanji predpisi.	☐	☐	☐	☐	☐

Q2 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami o pomenu zaščitene kmetij pri prometu s kmetijskimi zemljišči!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Odločitev o zaščiti kmetije bi morala biti prepuščena svobodni izbiri lastnika/lastnikov kmetije.	☐	☐	☐	☐	☐
Spodnja meja 5 ha primerljivih površin pri zaščiti kmetij je prenizka, morala bi biti postavljena višje.	☐	☐	☐	☐	☐
Promet s posameznimi kmetijskimi zemljišči med živimi v sklopu zaščitene kmetije bi moral biti brez omejitev, ker veljavni predpisi preveč omejujejo sedanje lastnike teh kmetij pri prometu.	☐	☐	☐	☐	☐
Uspešno zaključen postopek prometa s kmetijskimi zemljišči v sklopu zaščitene kmetije je bistveno daljši, kot pri zemljiščih, ki niso iz zaščitene kmetij.	☐	☐	☐	☐	☐

Q3 - ZKZ določa šest primerov, ko je možna in dovoljena delitev zaščitene kmetije. Ocenite, kako pogosto so se pojavljali ti zakonsko določeni razlogi za delitev zaščitene kmetij (oziroma promet z njimi) na območju vaše UE v zadnjem letu!

	Nikoli	Redko	Pogosto
Povečevanje in zaokroževanje obstoječe zaščitene kmetije ali nastajanje nove zaščitene kmetije.	☐	☐	☐
Povečevanje ali zaokroževanje druge kmetije, ali kmetijskega zemljišča v lasti kmetijske organizacije ali samostojnega podjetnika posameznika.	☐	☐	☐
Odtujevanje stavbnih zemljišč.	☐	☐	☐
Odtujevanje zemljišč, ki se jih sme nakloniti z oporoko.	☐	☐	☐
Lastninsko pravico na zaščiteni kmetiji oz. njenih zemljiščih je pridobila Republika Slovenija ali občina.	☐	☐	☐
Lastnik je povečal ali vzpostavil solastniški delež na zaščiteni kmetiji v korist solatnika ali ožjega sorodnika, tako, da kmetija ostane še naprej zaščiten.	☐	☐	☐

Q4 - Kako pogosto se na območju vaše upravne enote pojavljajo spodaj navedene situacije pri prodajah kmetijskih zemljišč?

	nikoli	zelo redko	redko	pogosto	skorajvedno
Prodajne ponudbe, ki jih prodajalci prinesejo ali pošljejo za objavo, potrebujejo popravke in dopolnitve.	☐	☐	☐	☐	☐
Prodajalci kmetijskih zemljišč imajo že vnaprej znanega kupca.	☐	☐	☐	☐	☐
Prodajalci morajo ponoviti ponudbo za prodajo, ker se v roku ni prijavil noben kupec ali pa je prijavo ta podal prepozno.	☐	☐	☐	☐	☐
Na ponudbo za prodajo se prijavi samo ena oseba-kupec.	☐	☐	☐	☐	☐
Na ponudbo za prodajo se prijavijo prednostni upravičenci in druge osebe.	☐	☐	☐	☐	☐
Na ponudbo za prodajo se prijavijo samo prednostni upravičenci.	☐	☐	☐	☐	☐

Q5 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami v zvezi s prodajami kmetijskih zemljišč.

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Postopek prodaje je zapleten za prodajalce.	☐	☐	☐	☐	☐
Postopek prodaje je zapleten za kupce.	☐	☐	☐	☐	☐
Določba v ZKZ o tem, kako naj se kupec prijavi za nakup (poda izjavo o sprejemu ponudbe) ni zadosti določna in se v praksi različno razlaga.	☐	☐	☐	☐	☐
Prodaje manjših parcel (npr. do 2000 m ²) naj bi bile direktne z odobritvijo ali z izdajo potrdila, brez ponudbe na oglasni deski.	☐	☐	☐	☐	☐
Predkupna pravica bi se uveljavljala v večjem številu primerov, če bi moral prodajalec o prodaji s pisno ponudbo obvestiti solastnike, vse mejaše in Sklad KZG RS.	☐	☐	☐	☐	☐
Predkupni upravičenci so preko javne objave ponudbe (oglasna deska, internet) ustrezno informirani o prodajah kmetijskih zemljišč, tako da se lahko pravočasno in pravilno prijavijo.	☐	☐	☐	☐	☐

Q6 - Trenutno ZKZ pri prodaji kmetijskih zemljišč navaja za kupce 6 predkupnih upravičencev. Ali je po vašem mnenju ustrezen vrstni red predkupnih upravičencev z vidika ciljev kmetijske zemljiške politike?

- ☐ Ustrezen
☐ Delno ustrezen
☐ Neustrezen

IF (4) Q6 = [2] or Q6 = [3] (Neustrezen, delno ustrezen)

Q7 - Trenutni vrstni red predkupnih upravičencev se vam zdi delno ustrezen oziroma neustrezen. Kakšen bi bil po vašem ustreznejši vrstni red (Vpišite številko od 1 do 6 pred upravičencem, ki bi pomenila ustreznejše mesto, kot je sedanje. Če bi koga izločili, mu pripišite 0)?

solastnik	
kmet, katerega zemljišče, ki ga ima v lasti, meji na zemljišče, ki je naprodaj	
zakupnik zemljišča, ki je naprodaj	
drugi kmet	
kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik, ki jima je kmetijsko zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske dejavnosti	
Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS	

Q8 - Na ponudbo za prodajo se lahko prijavi različno število potencialnih kupcev. Ocenite za preteklo leto za vašo UE , v kolikšnem odstotku primerov se je objavljena ponudba končala z uveljavljanjem predkupne pravice in je bila pogodba sklenjena s predkupnim upravičencem.

% ponudb končanih ...

Q9 - 30-dnevni rok za objavo ponudbe za prodajo in za prijavo na to ponudbo je po vašem mnenju:

- ☐ Ustrezen
☐ Prekratek
☐ Predolg

Q10 - 60-dnevni rok po izteku ponudbe za vložitev vloge za odobritev pravnega posla je po vašem mnenju:

- ☐ Ustrezen
☐ Predkratek
☐ Predolg

IF (5) Q9 != [1] or Q10 != [1] (Neustrezni roki)

Q11 - Okvirno pojasnite, zakaj se vam zdi 30-dnevni rok za prijavo ali 60-dnevni rok za odobritev neustrezen!

Q12 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami v zvezi s prodajno ceno kmetijskih zemljišč (ki je sicer na UE niste dolžni spremljati in preverjati).

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Nakup kmetijskih zemljišč je dobra kapitalska naložba.	☐	☐	☐	☐	☐
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se na trgu kmetijskih zemljišč oblikujejo normalna razmerja ponudbe in povpraševanja.	☐	☐	☐	☐	☐
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč ne ustreza ciljem kmetijske zemljiške politike.	☐	☐	☐	☐	☐
Prosto oblikovanje prodajne cene kmetijskih zemljišč omogoča, da se v primeru razmeroma visoke cene, predkupni upravičenci ne odločijo za uveljavljanje svoje predkupne pravice in prodajalec prosto izbere kupca.	☐	☐	☐	☐	☐

Q13 - Ponovne omejitve pri darilnih pogodbah so bile v ZKZ uvedene v letu 2011. Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Ponovna uvedba omejitev pri sklepanju darilnih pogodb v letu 2011 je učinkovita in je dosegla svoj namen.	☐	☐	☐	☐	☐
Omejitve pri sklepanju darilnih pogodb so učinkovito preprečile izogibanje določbam ZKZ o predkupni pravici in prednostnemu vrstnemu redu pri prometu s kmetijskimi zemljišči.	☐	☐	☐	☐	☐
Na območju vaše upravne enote se je po uvedbi omejitev pri sklepanju darilnih pogodb bistveno zmanjšalo število odobritev darilnih pogodb.	☐	☐	☐	☐	☐

Q14 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami v zvezi s pomočjo pri težjih upravnih postopkih odobritev/potrditev pravnih poslov!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Izmenjava informacij in sodelovanje z drugimi UE je pri odobritvah pravnih poslov bolj učinkovito kot podatki sodne prakse.	☐	☐	☐	☐	☐
Pri odobritvah pravnih poslov predstavljajo navodila in priporočila Ministrstva za kmetijstvo (MKGP) učinkovito pomoč.	☐	☐	☐	☐	☐
Sodna praksa (odločitve vrhovnega in ostalih sodišč) predstavlja za UE pri odobritvah pravnih poslov učinkovito pomoč.	☐	☐	☐	☐	☐
Načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS z dne 6.4.2012 je učinkovito rešilo problematiko odobritev pravnih poslov v primerih, ko se na ponudbo za prodajo kmetijskega zemljišča prijavi več kandidatov (kupcev).	☐	☐	☐	☐	☐
Načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča RS z dne 6.4.2012 je bistveno podaljšalo postopek odobritve pravnega posla v primerih, ko se na ponudbo prijavi več kandidatov (kupcev).	☐	☐	☐	☐	☐

Q15 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami, ki obravnavajo Sklad KZG RS pri prometu s kmetijskimi zemljišči!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Sklad KZG RS se na območju vaše UE redko prijavlja za nakup in redko uveljavlja svojo predkupno pravico.	☐	☐	☐	☐	☐
Sklad KZG RS na območju vaše UE pomembno vpliva na regulacijo prometa s kmetijskimi zemljišči.	☐	☐	☐	☐	☐
Sklad KZG RS objavlja ponudbe za prodajo kmetijskih zemljišč, a na območju vaše UE mu uspe realizirati s prodajo manjši del teh ponudb.	☐	☐	☐	☐	☐

Q16 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate z navedenimi trditvami!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Status kmeta ima pomembno vlogo samo še v postopkih prodaj, nakup in zakupov kmetijskih zemljišč.	☐	☐	☐	☐	☐
Za posameznike, ki pričnejo s kmetovanjem, je eden težjih pogojev za pridobitev statusa kmeta, doseganje višine dohodka iz kmetijske dejavnosti.	☐	☐	☐	☐	☐

Q17 - Katere posebne tipe pogodb ali posebne listine opazate v praksi na vašem območju, ki omogočajo strankam doseganje njihovih ciljev (mimo omejitev pri prometu, vključno z izoginitvijo obvezni objavi ponudbe za prodajo)?

Možnih je več odgovorov!

- ☐ Posebnih pogodb in listin o pravnih poslih ne opazamo
- ☐ Listine za uskladištev zemljiškoknjižnega stanja
- ☐ Listine ali pogodbe o priposestvanju
- ☐ Pogodbe o dosmrtnem preživljanju
- ☐ Drugo (vpišite):
- ☐ Drugo (vpišite):

Q18 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri držijo navedene trditve!

	Sploh ne velja	Ne velja	Niti niti	Velja	Povsem velja
Omejitve pri prodajah kmetijskih zemljišč so hkrati vzpodbude za kmete (preko prednostnega vrstnega reda) pri pridobivanju teh zemljišč.	☐	☐	☐	☐	☐
Omejene možnosti pri prometu zaščitenih kmetij učinkovito varujejo te kmetije pred drobitvijo in propadom.	☐	☐	☐	☐	☐
Pri postopkih v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč se UE ne ukvarjate s cilji kmetijske zemljiške politike, ampak neposredno izvajate predpise v upravnem postopku, ki naj bi bil čim bolj učinkovit.	☐	☐	☐	☐	☐
Prost promet s kmetijskimi zemljišči (brez omejitev) kratkoročno ne bi imel negativnih posledic za kmetijstvo.	☐	☐	☐	☐	☐
Kmetija kot celota po ZKZ ni definirana, zato je potrebno pri prometu kmetij upoštevati omejitve za posamezne nepremičnine po namenski rabi (posebej za kmetijska zemljišča, gozdove in stavbna zemljišča).	☐	☐	☐	☐	☐

Q19 - Ocenite, kakšna se vam zdi v praksi trenutna ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči po ZKZ z naštetih vidikov!

	Zelo slaba	Slaba	Niti niti	Dobra	Zelo dobra
Z vidika učinkovitosti upravnih in drugih postopkov, da UE pravočasno izda ugodilno, vsebinsko odločbo.	☐	☐	☐	☐	☐
Z vidika skladnosti omejitev za odsvojitelje in pridobitelje kmetijskih zemljišč s cilji kmetijske zemljiške politike.	☐	☐	☐	☐	☐

Q30 - Prosim, da navedete kakršne koli predloge ali pobude, ki jih imate v zvezi z omejitvami v postopku prometa s kmetijskimi zemljišči (preveč ali premalo omejitev, kaj je moteče, neurejeno, možne izboljšave...)

Q20 - V letu 2015 so predvidene spremembe in dopolnitve ZKZ-E tudi na področju prometa. Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate s spodaj navedenimi določbami, ki so predvidene v spremembi ZKZ-E v letu 2015!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Odobritev pravnega posla ne bo potrebna za darilne pogodbe, ki so skladne z določbami ZKZ (samo potrdilo).	☐	☐	☐	☐	☐
Odobritev pravnega posla ne bo potrebna za pogodbo, s katero bo lastnik kot stvarni vložek vložil kmetijsko zemljišče, kmetijo ali gozd v gospodarsko družbo, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost (samo potrdilo).	☐	☐	☐	☐	☐
Izjavo o sprejemu prodajne ponudbe (prijavo) bo interesent (kupec) poslal ali podal samo na upravni enoti, ki bo o tem obvestila prodajalca skupaj z izvodi vseh izjav (prijav).	☐	☐	☐	☐	☐

Q21 - Ocenite na petstopenjski lestvici, v kolikšni meri se strinjate s trditvami v zvezi z zavarovanimi območji in naravnimi vrednotami po ZON!

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Absolutna prednost zakonite predkupne pravice države in/ali občine na zavarovanih območjih je ustrezna ureditev.	☐	☐	☐	☐	☐
Odobritev pravnih poslov na zavarovanih območjih in naravnih vrednotah je bolj zahtevna in zapletena, kot glede zemljišč izven teh območij.	☐	☐	☐	☐	☐
Posebne omejitve za pravni promet z državnimi kmetijskimi zemljišči na območju zavarovanih območij ni so v skladu s cilji kmetijske zemljiške politike.	☐	☐	☐	☐	☐

Q22 - Ocenite število navedenih postopkov, ki ste jih izvedli (vodili) na vašem območju v preteklem letu!

	ocena za leto 2014
Število odobrenih ali potrjenih prodajnih pogodb.	
Število izdanih odločb o statusu kmeta.	
Število odpisov ali izvzemov iz zaščitene kmetij (odločb o izločitvi).	

Q23 - Ocenite število odobritev/potrditev in število zavrnitev v postopkih prometa, ki ste jih izvedli (vodili) na vašem območju v preteklem letu!

Kjer potrditev ali zavrnitev ni bilo, vpišite 0.

	ocena za leto 2014: število odobritev/potrditev	ocena za leto 2014: število zavrnitev
Darilne pogodbe		
Menjalne pogodbe		
Pogodbe o razdelitvi in izročitvi premoženja		
Pogodbe o dosmrtnem preživljanju		
Pogodbe o preužitku		
Pogodbe o stvarnem vložku zemljišča ali kmetije v gospodarsko družbo ali s.p.		

Q24 - Ocenite, kolikšen del delovnega časa se ukvarjate z izdajo odločb in potrdil ter drugimi opravili na področju prometa s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi!

- ☐ do 20% delovnega časa
☐ 21 - 40%
☐ 41 - 60%
☐ 61 - 80%
☐ 81 - 100%

Q25 - Koliko uslužbencev na vaši UE vodi postopke v zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči in koliko oseb odloča v teh postopkih?

	število uslužbencev
uslužbenci, ki vodijo postopke	
uslužbenci, ki odločajo v teh postopkih	

Q26 - Kakšno stopnjo izobrazbe imate (imajo) uslužbenci, ki vodite (vodijo) postopke v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč na vaši UE? Možno je, da se navedene stopnje izobrazbe ne ujemajo s stopnjami v vaši sistemizaciji.

Možnih je več odgovorov! Pri navedbi upoštevajte vse uslužbence, ki vodijo te postopke.

- ☐ V: srednja strokovna ali srednja splošna izobrazba
☐ VI/1: višja strokovna ali višješolska (prejšnja) izobrazba
☐ VI/2: visokošolska strokovna (prejšnja) ali specializacija po višješolski (prejšnja) ali 1. bolonjska stopnja
☐ VII: univezitetna (prejšnja) ali specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja) ali 2. bolonjska stopnja (magistrska)
☐ VIII/1: magisterij znanosti (prejšnji) ali specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja) ali državni pravniški izpit
☐ VIII/2: doktorat znanosti ali 3. bolonjska stopnja
☐ Drugo (vpišite):

Q27 - Kakšno smer izobrazbe imate (imajo) uslužbenci, ki vodite (vodijo) postopke v zvezi s prometom kmetijskih zemljišč na vaši UE?

Možnih je več odgovorov! Pri navedbi upoštevajte vse uslužbence, ki vodijo te postopke.

- ☐ Kmetijska
- ☐ Gozdarska
- ☐ Pravna
- ☐ Upravna
- ☐ Ekonomska
- ☐ Drugo (vpišite):

XLOKACREGs - V katero statistično regijo spada vaša UE?

Statistične regije Slovenije

- ☐ Pomurska regija
- ☐ Podravska regija
- ☐ Koroška regija
- ☐ Savinjska regija
- ☐ Zasavska regija
- ☐ Spodnjeposavska regija
- ☐ Jugovzhodna Slovenija
- ☐ Osrednjeslovenska regija
- ☐ Gorenjska regija
- ☐ Notranjsko - kraška regija (Primorsko-notranjska)
- ☐ Goriška regija
- ☐ Obalno - kraška regija