

ZAČASNA RABA
NEPREMIČNIN
V JAVNI LASTI

Analiza

Senka Š. Vrbica

ZAČASNA RABA NEPREMIČNIN V JAVNI LASTI

Analiza

Senka Š. Vrbica

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC



vsebina

0. Uvod	5
1. Normativni okvir za začasno rabo nepremičnin v lasti občin in države	7
1.1. Splošno	7
1.2. Zakon o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti	7
1.3. Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti	10
1.4. Pravila o državni pomoči	11
2. Težave pri izvajanju	13
2.1. Težave na strani občin kot lastnic nepremičnin	13
2.2. Gospodarno ravnanje	14
2.3. Težave, ki zadevajo nevladne organizacije	15
3. Spodbujanje zasebnih lastnikov k oddaji nepremičnin v začasno rabo	17
4. Ovrednotenje tveganj v zvezi z začasno rabo	19
4.1. Odgovornost lastnika/upravljalca za škodo	19
4.2. Problem namenske rabe prostora	20
4.3. Izpraznitev prostorov	23
5. Možnosti začasne rabe za nevladne organizacije	25
6. Praksa v izbranih občinah	27
6.1. Vprašanja za izbrane občine	27
6.2. Ugotovitve po občinah	28
6.2.1. Mestna občina Ljubljana	28
6.2.2. Občina Zagorje ob Savi	30
6.2.3. Mestna občina Novo mesto	31
6.3.4. Občina Izola	32
6.3.5. Mestna občina Maribor	34
6.3. Zaključne ugotovitve	35
7. Priporočila in predlogi	37
7.1. Priporočila občinam za izvajanje	37
7.2. Priporočila nevladnim organizacijam	38
7.3. Predlogi za spremembo predpisov oziroma izvajanja	39
7.3.1. Problem uveljavitve začasne rabe kot gospodarne rabe	39
7.3.2. Problem namenske rabe in uporabnih dovoljenj	41
7.3.3. Problem zapuščenih zemljišč in gradbišč	42
7.3.4. Problem vzpodbujanja zasebnih lastnikov k začasni rabi	42



Uvod

Začasna raba prostora je lahko pomemben dejavnik pri oživljanju zapuščenih in nerabljenih prostorov, pa naj gre za stavbe, dele stavb ali odprte površine. To velja še toliko bolj v času gospodarske recesije. Medtem ko neraba prostorov pogosto vodi v njihovo propadanje in degradiranje neposredne okolice, začasna raba pomembno vpliva na dvig uporabne, ekonomske, družbene ali kulturne vrednosti samega prostora in njegove okolice. Obenem izboljšuje prostorske pogoje za različne dejavnosti in urbane skupnosti, še posebej pomembno prispeva k spodbujanju ustvarjalnih in družbeno dejavnih skupin in posameznikov, zlasti mladih na začetku svoje profesionalne poti. Občine in država imajo v lasti precej nepremičnin, ki ostajajo dalj časa prazne. S tem imajo v rokah pomembno orodje za izboljšanje pogojev delovanja nevladnih organizacij in mladih, ki pa ga večinoma ne uporabljajo. Poleg tega pomeni začasna raba, najpogosteje degradiranih in za trg nezanimivih nepremičnin, tudi regeneracijo degradiranih urbanih območij.

Mreža za prostor je v dosedanjih aktivnostih že ozaveščala o večstranskih koristih in priložnostih začasne rabe prostora, s to analizo pa želi celovito predstaviti področje možnosti začasne rabe nepremičnin v lasti države in občin. Analiza je osnova za vzpodbuditev začasne rabe nepremičnin v javni lasti v korist nevladnih organizacij v izbranih občinah (Ljubljana, Maribor, Izola, Zagorje ob Savi, Novo mesto) in širše. V nadaljevanju bodo oblikovani tudi predlogi za spremembo predpisov ali praks za uveljavitev začasne rabe na ravni občin.



Normativni okvir za začasno rabo nepremičnin v lasti občin in države

Začasne rabe prostora kot take neposredno ne opredeljuje noben predpis. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor,¹ ki je prenehal veljati leta 2003, je določal tudi načrtovanje možne začasne rabe površin, namenjenih za objekte in naprave, ki se zaradi postopnosti gradijo kasneje. Glede nepremičnin v lasti države in občin pa ureja načine razpolaganja in s tem tudi možnost uporabe Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti² in njemu podrejena Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.³

1.2. Zakon o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti

Zakon opredeljuje naslednje možnosti uporabe nepremičnin v lasti države in občin, ki so zanimive za nevladne organizacije:

1. na podlagi 30. člena lahko nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, da v **brezplačno uporabo z neposredno pogodbo**, med drugim tudi »nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljene« in socialnim podjetjem, pri čemer se morajo upoštevati pravila o državni pomoči. Torej to določilo zajame nevladne organizacije, ki imajo podeljen status delovanja v javnem interesu ali pridobljen status socialnega podjetja.⁴
2. na podlagi 28. člena je možna oddaja nepremičnin **v lasti občine** pod ocenjeno vrednostjo, namenjeno poslovni dejavnosti, zlasti dejavnosti domače in umetnostne obrti ter kulturni dejavnosti, pri čemer je merilo za izbor najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba **skladno z razvojnimi programom samoupravne lokalne skupnosti** in pravili glede državne pomoči;
3. **postopek oddaje** v najem mora potekati na enega od načinov, kot jih določa 20. člen zakona (javna dražba, javno zbiranje ponudb in neposredna pogodba), vendar pa 29. člen zakona določa, da se **po metodi neposredne pogodbe** (torej, ne da se prej izčrpa pot javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb) lahko prostor odda taksativno naštetim subjektom, med drugim tudi nevladnim organizacijam v javnem interesu in socialnim podjetjem, pri čemer se morajo upoštevati pravila o državni pomoči.

Navedeno pomeni najmanj, da:

- nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu ali statusom socialnega podjetja lahko pridobijo prostore v lasti občine ali države v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo;
- nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu ali statusom socialnega podjetja lahko najamejo prostor v lasti občine po ceni, nižji od ocenjene, če gre predvsem za dejavnosti domače in umetnostne obrti in kulturne dejavnosti (in je to skladno z razvojnim programom samoupravne lokalne skupnosti), s sklenitvijo neposredne pogodbe;
- druge nevladne organizacije lahko najamejo prostor v lasti občine po ceni, nižji od ocenjene, če gre predvsem za dejavnosti domače in umetnostne obrti in kulturne dejavnosti (in je to skladno z razvojnim programom samoupravne lokalne skupnosti), po postopku javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb.

Vendar pa zakonska dikcija »nevladne organizacije v javnem interesu« ne pomeni nujno le nevladnih organizacij, ki imajo z odločbo podeljen status delovanja v javnem interesu na nekem vsebinskem področju, kakor si v praksi razlagajo nekatere občine (npr. Mestna občina Ljubljana), temveč dopušča udeležbo tudi za nevladne organizacije, ki so v interesu občine, to je javnem interesu te občine (npr. Občina Zagorje ob Savi). Slednjo razlago 30. člena podpira tudi CNVOS,⁵ ki stoji na stališču, da zakon daje možnost občini, da se sama odloči, ali da prostore v brezplačno rabo ali ne – občina je pri tem avtonomna, njena odločitev pa ni upravna zadeva. Upoštevati mora edino zakonski pogoj, da sme v brezplačno uporabo dati prostor le taki nevladni organizaciji, »ki deluje v javnem interesu«. Zakon pa podrobneje ne pojasni (prav tako pa tudi ne njemu podrejena Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti),⁶ kaj to pomeni – ne določa, da mora imeti takšna organizacija odločbo o podelitvi statusa v javnem interesu. V tem se razlikuje od drugih predpisov, ki omenjajo nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu (npr. Zakon o sodnih taksah,⁷ Uredba o določitvi društev, ki smejo občasno prirejati klasične igre na srečo),⁸ ki izrecno kot pogoj navajata »podeljen status v javnem interesu«. Zakonodajalec je torej imel možnost, da bi pogoj dajanja prostorov v brezplačno uporabo vezal na odločbo o dodelitvi ali na dodelitev statusa v javnem interesu, vendar se tega ni poslužil. Zato je možno zaključiti, da pogoja »delovanje v javnem interesu« ni možno enačiti s pogojem »ima podeljen status«. Prvi je širši od drugega. Nedvomno je, da v javnem interesu delujejo nevladne organizacije, ki imajo z odločbo podeljen status v javnem interesu, vendar pa širša dikcija zakona dopušča dostop do brezplačne uporabe občinskih prostorov tudi nevladnim organizacijam, ki

delujejo v javnem interesu občine – to je s svojim delovanjem in rezultati izpolnjujejo javni interes občine. Ker neke posebne odločbe niso pridobile, lahko izkazujejo svoje delovanje v javnem interesu na druge načine – npr. njihove dejavnosti so skladne z interesi ali cilji občine, določenimi v programskih aktih občine. Lahko pa bi rekli tudi, da so v javnem interesu občine tudi vse tiste nevladne organizacije, ki jih občina financira, saj je prepoznala njihovo delovanje v javnem interesu (javnih finančnih sredstev nedvomno ne more in sme porabljati za financiranje dejavnosti, ki so v zasebnem interesu). Navedena razlaga je še posebej pomembna tudi zato, ker večina predpisov omogoča pridobitev statusa delovanja v javnem interesu le društvom, ne pa tudi drugim statusnim oblikam nevladnih organizacij – npr. zavodi.

Glede na navedeno občina lahko v brezplačno rabo da prostor nevladnim organizacijam, ki imajo odločbo o podelitvi statusa v javnem interesu in drugim nevladnim organizacijam, ki na drugačen način izkažejo občini delovanje v javnem interesu.

Na splošno morajo država in občine z nepremičninami ravnati gospodarno. 4. člen zakona določa načelo gospodarnosti, po katerem je treba stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga noben upravljalec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, prodati ali z oddajo v najem ali na drug ustrezen način zagotoviti njegovo gospodarno rabo, postopke ravnanja s stvarnim premoženjem pa je treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti.

Država in občine morajo sprejeti načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem (11. člen zakona). Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem za organe državne uprave, pravosodne organe, javne zavode, javne gospodarske zavode, javne agencije in javne sklade, ki jih je ustanovila država, predloži vlada v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem za druge državne organe pa pošlje vlada na njihov predlog v sprejem državnemu zboru. Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem sprejme za občine občinski svet na predlog organa, pristojnega za izvrševanje proračuna občine. Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine. Podrobnejša pravila glede načrtov določa Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Za državo je tako za leto 2015 sprejet Odlok o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za organe državne uprave, pravosodne organe, javne zavode, javne gospodarske zavode, javne agencije in javne sklade za leto 2015.⁹

1.3 Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti

Za področje brezplačne uporabe so pomembna predvsem naslednja določila uredbe:

- v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem se izbere metoda, s katero se zagotavlja javnost in preglednost postopkov in ki omogoča najugodnejši izid ravnanja s stvarnim premoženjem (15. člen);
- poleg premoženja, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik in se lahko da v brezplačno uporabo, se v brezplačno uporabo lahko da tudi nepremičnina v lasti države ali občine, ki je zajeta v načrtu razpolaganja, postopek javne dražbe, javnega zbiranja ponudb oziroma sklenitve neposredne pogodbe pa ni bil uspešno zaključen (51. člen);
- čas trajanja oddaje v brezplačno uporabo: obdobje ne sme biti daljše od pet let; če noben uporabnik premoženja po tem obdobju še vedno ne potrebuje, se lahko obdobje podaljša še enkrat za pet let; ne glede na to, pa se lahko odda za obdobje do 20 let, če gre za potrebe obrambe, zaščite, reševanja ter pomoči ob naravnih in drugih nesrečah (52. člen);
- tudi oddajo v brezplačno uporabo mora upravljalec objaviti na svoji spletni strani najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe in mora biti objavljena najmanj 15 dni (53. člen);
- obvezne sestavine: uporabnik krije obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja, stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroške zavarovanj in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo. Zavarovalne police, ki jih sklepa uporabnik, se morajo vinkulirati v korist države oziroma občine (54. člen).

Za področje oddaje po nižji ceni od ocenjene vrednosti so pomembna naslednja določila uredbe:

- stvarno premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, se lahko odda v najem, v najem pa se lahko odda tudi premoženje države in občin, ki je zajeto v veljavnem načrtu razpolaganja, postopek javne dražbe, javnega zbiranja ponudb oziroma sklenitve neposredne pogodbe pa ni bil uspešno končan (46. člen);
- čas oddaje: nepremičnine se lahko odda za nedoločen čas z odpovednim rokom, ki ne sme biti daljši od 6 mesecev; poslovne stavbe in poslovne prostore pa tudi za določen čas ali nedoločen čas z odpovednim rokom v skladu z zakonom¹⁰ (47. člen);
- obvezna objava: namera o oddaji v najem se objavi na spletni strani upravljalca najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe in mora biti objavljena najmanj 15 dni (48. člen);

- obvezne sestavine: višina najemnine in obveznost najemnika, da krije obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja, stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroške zavarovanj, če cena zavarovanja ni upoštevana v najemnini, in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo, zavarovalne police, ki jih sklepa najemnik, pa se morajo vinkulirati v korist države oziroma občine (49. člen).

Sklepanje pogodbe za brezplačno uporabo ali najem po nižji ceni z metodo neposredne pogodbe poteka po postopku, kot ga določa 40. člen uredbe. Po objavi namere o sklenitvi neposredne pogodbe, ki jo mora upravljalec objaviti na svoji spletni strani 15 dni pred sklenitvijo in mora biti objavljena 15 dni, upravljalec opravi z zainteresiranimi osebami pogajanja o ceni. Za pogajanja se štejejo tudi dopisovanje zaradi usklajevanja volj oziroma vsa druga dejanja in postopki, katerih cilj je doseganje čim višje kupnine ali čim ugodnejših pogojev razpolaganja.

Ker je zakon hierarhično višji pravni akt, je potrebno vsa določila uredbe tolmačiti upoštevajoč zakonska določila, saj podzakonski akt ne more določati več pravic ali dolžnosti, kot jih določa zakon.

1.4 Pravila o državni pomoči

Pri izvajanju Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti morajo upravjalci upoštevati pravila o državni pomoči (to velja posebej, če gre za možnost brezplačne uporabe in možnost oddaje po nižji ceni). Državne pomoči so izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči, in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti, kot to opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/04). Glede ravnanja je potrebno upoštevati Zakon o spremljanju državne pomoči.¹¹ V okviru tega je posebej pomemben institut »de minimis«,¹² ki so pomoči, ki zaradi svoje višine ne izkrivljajo ali ogrožajo konkurence in ne predstavljajo državne pomoči. Pred izvajanjem je potrebno na osnovi 7. člena Zakona o spremljanju državnih pomoči gradivo posredovati Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance.¹³



Težave pri izvajanju

2.1 Težave na strani občin kot lastnic nepremičnin

Računsko sodišče je že večkrat revidiralo občinske postopke razpolaganja s premoženjem po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in je glede izpolnjevanja formalnih in postopkovnih zahtev zelo striktno (Ljubljana, Bohinj, Borovnica, Bovec).¹⁴ Računsko sodišče opozarja na ravnanja občin, ki razpolagajo z nepremičnim premoženjem, ne da bi izvedle postopke v skladu z veljavnimi predpisi, občine pred sklenitvijo neposredne pogodbe pogosto ne objavijo in premalo upoštevajo primarno metodo javne dražbe in zbiranja ponudb, najemne pogodbe se prevečkrat in nepravilno sklepajo za nedoločen čas.¹⁵ Navedeno kaže na relativno zapletenost in formaliziranost postopkov za realizacijo, sicer avtonomne, odločitve občine (postopki za brezplačno rabo, nižjecenovni najem, manjše nepremičnine, degradirane nepremičnine ali začasno uporabo so formalno enako zahtevni kot za ostale, npr. večje, novejše, kjer gre za dolgoročnejše razpolaganje). Za fleksibilno in sprotno gospodarno razpolaganje z nepremičninami je dejansko potrebnih več postopkov, ki v končni fazi ne pripomorejo k gospodarnemu ravnanju. Postopki kar nekaj časa trajajo, z njimi nastajajo stroški, zato se zmanjšujeta fleksibilnost in gospodarnost. Občina mora pred razpolaganjem najprej pridobiti uradno cenitev nepremičnine, ki jo je potrebno izvesti s postopkom javnega naročanja; ceno ne omogočajo nujno realnega razpolaganja oziroma konkuriranja na trgu (prodaja/oddaja); »pod ceno« oziroma z neposredno pogodbo se lahko odda nepremičnina šele, če po predvideni najemni ceni ni interesentov, vendar morajo pri tem tudi gospodarno ravnati. Ko se z interesentom dogovori sklenitev pogodbe po metodi neposrednega sklepanja pogodbe pa je potrebno to namero še vedno objaviti – ob tem se pojavijo novi interesenti, glede na to pa je potrebno izvesti postopek pogajanj, ki pa dejansko zvišajo najemnino. Zakon nasploh je s svojimi rešitvami usmerjen v dolgoročnejše rešitve (prodaja, dolgoročna oddaja). Občinam ne dopušča, da bi morebitnim najemnikom kdaj kasneje lahko znižali najemnino glede na trenutne okoliščine.

Občine pogosto nimajo razvojnih programov, saj po eni strani ti niti niso obvezni, po drugi strani pa občine ob odsotnosti Strategije razvoja Slovenije verjetno pod vprašaj postavljajo smiselnost njihove izdelave. Tudi hitro spreminjajoče se družbeno in ekonomsko okolje (vsesplošna kriza in nezaposlenost) ne omogoča stabilnega načrtovanja na lokalnem nivoju.

Nadalje občine kot lastniki nepremičnin delijo nekatere probleme z zasebnimi lastniki:

- tveganje, da najemnik/uporabnik ne plača najemnine in/ali stroškov uporabe – bremenijo lastnika;
- tveganje, da najemnik/uporabnik povzroči škodo na nepremičnini in škode ne poravnava;
- posebej v povezavi s starejšimi degradiranimi nepremičninami tveganje morebitne odškodninske odgovornosti lastnika za škodo, ki utegne nastati uporabniku zaradi stanja stavbe, in problem (spreminjanja?) uporabnih dovoljenj za različno rabo prostora od prvotno predvidene;¹⁶
- tveganje postopka izselitve, če nesoliden najemnik/uporabnik (npr. če se zgodi predhodno dvoje) noče prostovoljno zapustiti nepremičnine po odpovedi najemne pogodbe in je potrebno sprožiti ustrezne sodne postopke.

Za dobro gospodarjenje z nepremičninami občine je treba najprej imeti dobre evidence nepremičnin, potrebne so vztrajne in k cilju usmerjene aktivnosti za razreševanje morebitnih problemov glede nepremičnin (solastništva, dedni postopki, denacionalizacije, drugo). Omejujoča pa so lahko tudi pravila o državni pomoči.

2.2. Gospodarno ravnanje

Glede na upad prometa z nepremičninami so tudi občine kot upravljalci soočene s številnimi nepremičninami, ki jih imajo v upravljanju in ni izgledov, da jih bo mogoče (kmalu) prodati.¹⁷ Pojem gospodarnega upravljanja, določen zgolj z višino prodajne cene ali višine tržne najemnine, tako postane prešibek kriterij gospodarnega ravnanja. Ker tega v danih razmerah ni mogoče dosegati (ali je težko oziroma redko), si je potrebno postaviti druge pomožne kriterije gospodarnega ravnanja, ki vključujejo širši spekter stroškov samega lastnika in stroškov dolgoročnih posledic v urbanem okolju.

Zaradi opisanih težav v zvezi z izpolnjevanjem formalnih zahtev je verjetno občinam najlažje v smislu zagotavljanja gospodarnosti ravnanja upoštevati ta edini kriterij – cena »oddaje«, premalo pa upoštevajo druge vidike gospodarnega ravnanja. Za to pa daje sicer dobro podlago 4. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, po katerem je potrebno premoženje prodati ali na drug ustrezen način zagotoviti njegovo gospodarno rabo, postopke ravnanja s stvarnim premoženjem pa je treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na

podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti.

Širše gledano je tako potrebno pri gospodarnem ravnanju upoštevati stroške vzdrževanja nepremičnine, strošek, ki ga predstavlja upad vrednosti propadajoče (prazne) nepremičnine, ter stroške postopkov glede razpolaganja z nepremičnino. Nato pa glede na navedeno ocenjevati, kakšno bi bilo najbolj gospodarno ravnanje z nepremičnino, da se njena vrednost ohranja oziroma čim manj upada.

Navedeno pa se mora gledati v kontekstu strateškega programa razvoja občine, kot ga predvideva 28. člen zakona. V njem bi občina določila dolgoročno strategijo ravnanja z nepremičninami na način, da to koristi širšemu razvoju lokalne skupnosti. Ker gre za različna urbana okolja z različnimi problemi, bi lahko lokalne skupnosti s tem programom določale prioritete in usmeritve na različnih področjih (npr. razvoj v smeri povečevanja turizma, oživljanja starih obrti za povečanje samooskrbe, zmanjševanje odseljevanja, ...).

2.3. Težave, ki zadevajo nevladne organizacije

V praksi se ugotavlja, da v odsotnosti strateških načrtov ali drugih sistemskih dokumentov občine oddajajo nevladnim organizacijam nepremičnine v brezplačno uporabo po prosti presoji brez vnaprejšnje določitve kriterijev. Na to je opozoril tudi CNVOS, ki je predlagal reševanje v dveh smereh,¹⁸ in sicer je ena ta, da upravljalec sprejme neka pravila, s katerimi bi določil merila za oddajanje prostorov (v brezplačno rabo ali po nižji ceni v najem), druga možnost pa bi bila, da bi že v zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti določili, da mora biti posamezna odločitev za oddajo obrazložena.



Spodbujanje zasebnih lastnikov k oddaji nepremičnin v začasno rabo

Glede začasne rabe so, predvsem v urbanem okolju, zanimive tudi zapuščene nepremičnine zasebnih lastnikov. Vloga občin je predvsem v vzpodbujanju zasebnih lastnikov, da svoje nepremičnine, ki jih ne uporabljajo, dajo na razpolago drugim uporabnikom (tudi nevladnim organizacijam), ki bi skozi uporabo oživljali degradirana okolja. Kot najbolj uspešni so se doslej izkazali finančni instrumenti vzpodbud. Nekatere občine imajo odloke o sofinanciranju prenove fasad (npr. MOL 40-% sofinanciranje), Eko sklad sofinancira energetske prenove stavb.

Poseben problem predstavljajo zapuščena gradbišča, to so zemljišča, na katerih se je na podlagi izdanega gradbenega dovoljenja gradnja začela (npr. izkop jame), potem pa se ni nadaljevala, tako stanje pa traja več let ali desetletij (v mnogih primerih pa gre za lastnike v stečaju). Eden izmed pogojev za to je tudi neomejena veljavnost gradbenega dovoljenja po začetku gradbenih del. V zvezi s tem se je Mreža za prostor vključila v delovno skupino za graditev v okviru prenove prostorsko gradbene zakonodaje pri Ministrstvu za okolje in prostor in naslovila ta problem z ustreznimi predlogi glede spremembe Zakona o graditvi objektov – časovne omejitve gradbenega dovoljenja, ki bi onemogočala, da pride do stanja zapuščenih gradbišč oziroma če do tega pride, prepustitev zemljišča v začasno rabo.

Na ravni občin pa bi bilo možno določene spodbude vzpostaviti tudi skozi odmere nadomestila za stavbno zemljišče, ki je v pristojnosti občin. Obveznost plačevanja je opredeljena v Zakonu o stavbnih zemljiščih,¹⁹ s katero je bilo ohranjeno v veljavi VI. poglavje o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Na tej podlagi občine z odloki določajo območja, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, in merila za določitev višine tega nadomestila, ki so ga dolžni plačevati zavezanci, kot tudi merila za popolno in delno oprostitev plačila nadomestila. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačuje zavezanec na podlagi odločbe, ki mu jo izda davčni organ, kjer leži nepremičnina.

Zasebni lastniki bi lahko v začasno (brezplačno) rabo dajali svoje nepremičnine na podlagi kakšne izmed osebnih služnosti po Stvarnopravnem zakoniku,²⁰ po katerem je možnost take služnosti tudi v korist pravne osebe (torej tudi nevladne organizacije).



Ovrednotenje tveganj v zvezi z začasno rabo

4.1. Odgovornost lastnika/upravljalca za škodo

Pri uporabi degradiranih nepremičnin obstaja možnost nastanka škode uporabniku. Postavlja se vprašanje morebitne odgovornosti lastnika za škodo, ki bi jo uporabnik utrpel zaradi nevarnosti, ki izhajajo iz same nepremičnine v uporabi. Degradirani prostori namreč že sami po sebi vključujejo dejstvo, da gre običajno za stare stavbe, ki se morda dalj časa ne uporabljajo, infrastrukturne napeljave so dotrajane, strehe neobnovljene. Tako dejansko obstaja nevarnost za uporabnike, ki izhaja iz take stavbe. Vendar pa se ob nastopu začasne rabe potencialni uporabniki zavedajo stanja stavbe, običajno je prav na strani uporabnikov tudi iniciativa lastniku, da bi prišlo do začasne rabe. Uporabniki tako zavestno in dejansko sami prevzamejo odgovornost za morebitne posledice, ki bi jih doletele zaradi dotrajanosti stavbe in temu primerno tudi ravnaajo pri uporabi stavbe.

Ker razmerja glede začasne rabe, kot jo obravnavamo, niso pravno definirana, je potrebno smiselno iskati analogijo v drugih podobnih odnosih. Najbližji je najemni oziroma zakupni odnos, ki ga temeljno ureja Obligacijski zakonik.²¹ Zakupodajalec odgovarja zakupniku za vse napake v zakup dane stvari, ki ovirajo njeno dogovorjeno ali običajno rabo, ne glede na to, ali je zanje vedel ali ne, ter za manjkajoče lastnosti ali odlike, ki so bile izrecno ali molče dogovorjene (592. člen). Zakupodajalec ne odgovarja za napake v zakup dane stvari, ki so bile ob sklenitvi pogodbe zakupniku znane ali mu niso mogle ostati neznane (593. člen). Zakupodajalec (najemodajalec) odgovarja za vse napake v zakup (najem) dane stvari, če je trdil, da stvar nima nikakršnih napak (594. člen). Vendar pa je določena možnost, da se odgovornost za stvarne napake v zakup dane stvari v pogodbi izključi ali omeji (595. člen), vendar pa je tako pogodbeno določilo nično, če je zakupodajalec vedel za napake (pravne ali stvarne), pa jih je zakupniku (najemniku) zamolčal, če je napaka taka, da onemogoča rabo v zakup dane stvari ali če je zakupodajalec izkoristil svoj prevladujoč položaj in zakupniku to določilo vsilil. Če ima v zakup vzeta stvar ob izročitvi kakšno napako, ki je ni mogoče odpraviti, lahko zakupnik po lastni izbiri odstopi od pogodbe ali zahteva znižanje zakupnine. Če ima stvar kakšno napako, ki jo je mogoče odpraviti brez večjih nevšečnosti za zakupnika, izročitev stvari v določenem roku pa ni bila bistvena sestavina pogodbe, lahko zakupnik zahteva, da mu zakupodajalec napako v primernem roku odpravi ali zniža zakupnino. Če zakupodajalec napake ne odpravi v primernem dodatnem roku, ki mu ga je določil zakupnik, lahko ta od pogodbe odstopi

ali zahteva nižjo zakupnino. Zakupnik ima v vsakem primeru pravico do povračila škode (597. člen).

Splošna pravila odškodninske odgovornosti določajo, da je škodo dolžan povrniti tisti, ki jo povzroči, pri tem pa je potrebno ugotoviti povezavo med napačnim ravnanjem povzročitelja in nastalo škodo. Za škodo od nevarne stvari pa se šteje, da izvira iz te stvari, razen če se dokaže, da ta ni bila vzrok. Za škodo od nevarne stvari tako odgovarja njen imetnik (lastnik). Vendar pa je imetnik prost odgovornosti, če dokaže, da izvira škoda iz kakšnega vzroka, ki je bil izven stvari in njenega učinka ni bilo mogoče pričakovati, se mu izogniti ali ga odvrniti ali če dokaže, da je škoda nastala izključno zaradi ravnanja oškodovanca ali koga tretjega, ki ga ni mogel pričakovati in se njegovim posledicam izogniti ali jih odstraniti. Imetnik je prost odgovornosti tudi, če je oškodovanec prispeval k nastanku škode (149., 150. in 153. člen).

Tem situacijam se je vsem možno izogniti, če je odnos pogodbenih strank pošten, partnerski, dobronameren in si stranki pošteno izmenjata vse relevantne informacije o stanju stavbe in o načinu predvidene rabe (npr. določeno stavbo je ob dani degradiranosti mogoče uporabljati kot umetniški atelje ali delavnico, ne pa kot učni prostor namenjen prostočasnim aktivnostim otrok). Medsebojno se tudi sproti obveščata o nastanku novih situacij (morebitnih poslabšanj). Vse navedeno je potrebno tudi dobro opredeliti v pogodbi in s tem bi bilo tveganje za morebitno odškodninsko odgovornost lastnika/upravljalca nepremičnine najmanjše.

4.2. Problem namenske rabe prostora

Lastniki nepremičnin so na podlagi veljavnih predpisov dolžni svoje prostore uporabljati v skladu z njihovim namenom.

1. Namenska raba zemljišča oziroma prostora: Zakon o prostorskem načrtovanju²² določa, da je enota urejanja prostora območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter omejitve, povezane z varstvom okolja, ohranjanjem narave in varstvom kulturne dediščine ter za posamezne vrste posegov v prostor določijo enotni prostorski izvedbeni pogoji oziroma usmeritve ter pogoji in omejitve za izdelavo občinskega podrobnega prostorskega načrta, če je ta predviden (2. člen). Namenske rabe prostora so: kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča (42. člen). Poleg tega občina lahko

določi tudi območja podrobnejše namenske rabe prostora. Ta so bolj specificirana in opredeljena v Pravilniku o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij.²³ Pravilnik v 15. členu določa katera so območja podrobnejše namenske rabe prostora (npr. območja stanovanj, območja proizvodnih dejavnosti itd.). Podrobnejša namenska raba prostora se določi v skladu z izhodišči in usmeritvami iz hierarhično nadrejenih prostorskih aktov in ob upoštevanju področnih predpisov glede na fizične lastnosti prostora in predvideno rabo. Določi se v posameznih enotah prostora, in sicer po načelu pretežne rabe. Na podlagi 105. člena Zakona o prostorskem načrtovanju je možno od občine pridobiti potrdilo o namenski rabi prostora, s katerim se pridobijo podatki o osnovni in podrobni namenski rabi prostora, ki izhajajo iz prostorskih planskih in izvedbenih aktov. Sprememba namenske rabe zemljišča je mogoča samo v postopku spreminjanja OPN v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Pri tem je po 56a. členu možna tudi sprememba podrobnejše namenske rabe z občinskim podrobnim načrtom (OPPN) brez poprejšnje spremembe OPN. Posamezniki lahko podajo pobudo za spremembo namembnosti, ki jih je dolžna občina obravnavati vsaki dve leti.

2. Namembnost objektov je določena že v prostorskih aktih občine (izvedbeni del) ali pa v starejših občinskih prostorskih načrtih – prostorski ureditveni pogoji (PUP). V skladu z Zakonom o graditvi objektov²⁴ mora biti gradbeno dovoljenje skladno s prostorskim načrtom, izgrajeni objekt pa dobi uporabno dovoljenje. To vsebuje tudi določilo o vrsti objekta in namenu njegove uporabe (102. člen). Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena,²⁵ sprejeta na podlagi 7. člena Zakona o prostorskem načrtovanju, uvaja enotno klasifikacijo vrst objektov (CC–SI). Namembnost objekta ali dela objekta se lahko spremeni s posamični upravnimi akti, vendar znotraj veljavnih določb obstoječih prostorskih aktov občine. Če prostorski akt za določeno nepremičnino ne omogoča poslovne dejavnosti, potem takšna sprememba namembnosti tudi na podlagi vloge ne bo mogoča. V tem primeru bi bilo potrebno vložiti predlog za spremembo OPN, ki ga pa občina ni dolžna upoštevati, saj je sprejemanje OPN v njeni pristojnosti. Namembnost objekta se določi z uporabnim dovoljenjem. Zakon o graditvi objektov v 4. členu določa pogoje za spremembo namembnosti objekta. Načeloma je za takšno dejanje potrebno vložiti vlogo in pridobiti gradbeno dovoljenje na pristojni upravni enoti, nato pa pridobiti še uporabno dovoljenje, vendar ne nujno v vseh primerih. Gradbeno dovoljenje ni potrebno, če se namembnost spreminja v nezahtevnih objektih in enostanovanjskih stavbah ali če se objekt ali del objekta glede na svoj namen po

CC-SI razvrstitvi spremeni:

- znotraj skupine upravnih in pisarniških stavb;
- znotraj razreda trgovske in druge stavbe za storitvene dejavnosti, razen če se spremeni v sejmsko dvorano, razstavišče ali bencinski servis;
- iz upravne in pisarniške stavbe v trgovsko in drugo stavbo za storitvene dejavnosti, razen če se spremeni v sejmsko dvorano, razstavišče in bencinski servis;
- iz gostinske stavbe, razen iz hotelske in podobne stavbe za kratkotrajno nastanitev in druge stavbe za kratkotrajno nastanitev, v upravno in pisarniško stavbo ali trgovsko in drugo stavbo za storitvene dejavnosti, razen če se spremeni v sejmsko dvorano, razstavišče ali bencinski servis.

Vedno gre za spremembo namembnosti, za katero je treba pridobiti gradbeno dovoljenje, če se objekt ali del objekta glede na svoj namen po CC-SI spremeni v: zabaviščni park ali podoben zabaviščni objekt, stavbo za kulturo in razvedrilo, skladišče ali odlagališče odpadkov, bencinski servis, trgovinsko skladišče z namenom prodaje, gostinsko stavbo.

3. Dejanska raba stavbe ali njenih delov (če je stavba razdeljena na posamezne dele) se vodi v katastru stavb na podlagi 79. člena Zakona o evidentiranju nepremičnin.²⁶ Na podlagi 23. člena istega zakona poznamo pet različnih vrst dejanske rabe zemljišč: kmetijska, gozdna, vodna, neplodna in pozidana. Raba stavbe se določi glede na pretežni namen uporabe. Vodijo se v posebni evidenci dejanske rabe zemljišč in se povzemajo v zemljiški kataster, ki ga vodi Geodetska uprava RS. Podrobnejšo delitev dejanske rabe stavbe objavlja GURS.²⁷ Sprememba dejanske rabe stavbe se lahko v skladu s 87. in 90. členom Zakona o evidentiranju nepremičnin sproži na zahtevo lastnika nepremičnine. Ta sproži postopek za vpis spremembe podatkov katastra stavb zaradi spremembe dejanske rabe stavbe. Velja omejitev, da je to potrebno storiti v 30 dneh po izvedeni spremembi, predložiti pa je potrebno elaborat, ki ga izdelata geodetsko podjetje ali projektant. Dejanska raba stavbe se spremeni, če se zaradi spremembe dejanske rabe delov stavbe spremeni pretežna raba stavbe.

4. Opravljanje poslovne dejavnosti v stanovanjskih prostorih je možno tudi brez spremembe namembnosti objekta. 14. člen Stanovanjskega zakona namreč določa, da se v nekem delu stanovanja lahko opravlja poslovna dejavnost, ki ne moti stanovalcev pri mirni rabi stanovanj in ne povzroča čezmerne obremenitve skupnih delov večstanovanjske stavbe, poleg tega pa je potrebno pridobiti soglasje lastnikov, ki imajo več kot $\frac{3}{4}$ solastniških deležev stavbe. Soglasje morajo nujno dati tisti

solastniki, ki s svojimi stenami mejijo na zadevno stanovanje. V tem primeru torej ni potrebna izdaja gradbenega in uporabnega dovoljenja.

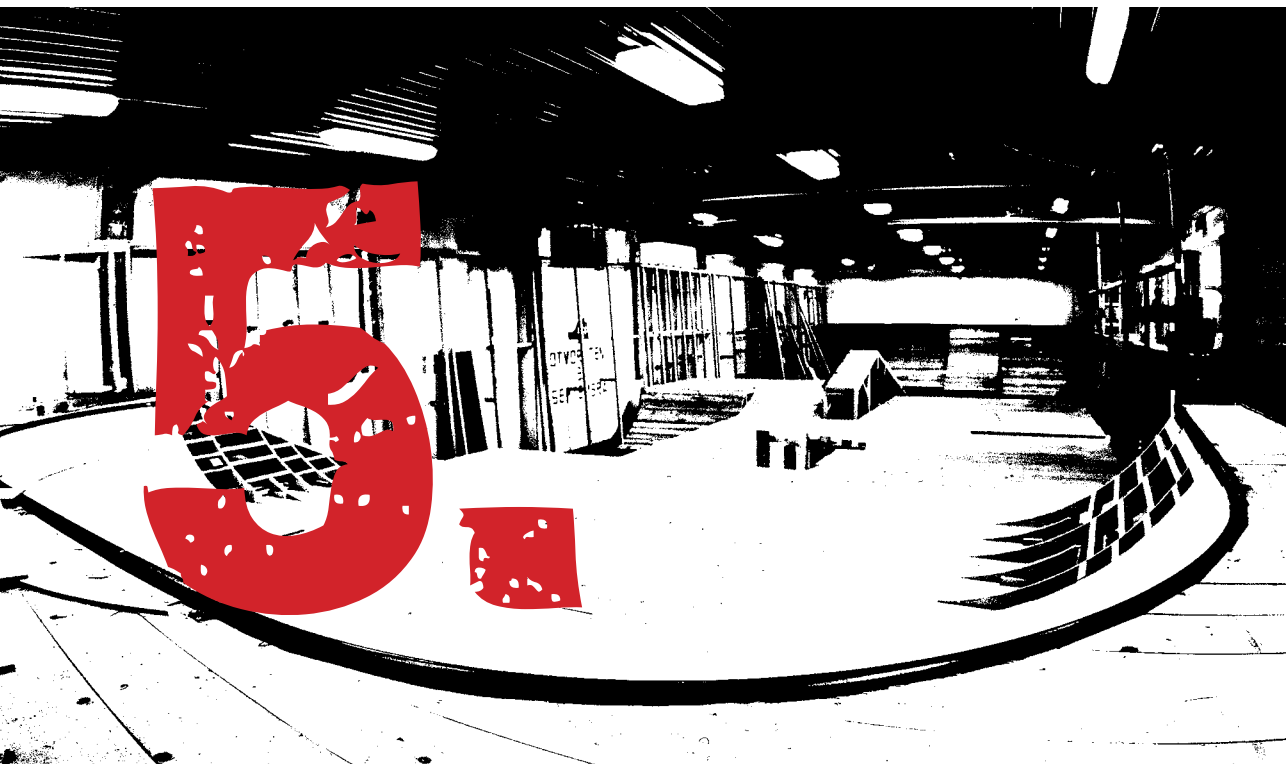
Predlog: Reševanje problema, ko bi bilo potrebno za začasno rabo spreminjati namembnost rabe, je možno na način, da lastnik/upravljalec pooblasti uporabnika (ali pa sodeluje skupaj z njim), da uredi vse potrebno in zagotovi zakonito uporabo nepremičnine. Vendar se postavlja vprašanje smiselnosti takega urejanja (postopek po Zakonu o graditvi objektov) za kratkotrajno začasno rabo – za ta primer bi bilo morda boljše v zakonu vzpostaviti tako podlago, ki bi krajši čas in brez večjih sprememb na objektu omogočala takšno spremenjeno začasno rabo.

4.3. Izpraznitev prostorov

Lastnika ščiti pravica do sodne uveljavitve svojih pravic – to je pravica zahtevati izselitev oziroma izpraznitev nepremičnine (lahko pa tudi povrnitev morebitne škode), ko pogodba preneha veljati (ob izteku časa v primeru razmerja za določen čas ali zaradi odpovedi). Vendar pa je to varstvo za lastnike nezanimivo, ker je neučinkovito:

- sodni postopki dolgo trajajo, zainteresirani tožnik (lastnik) pa mora zalagati stroške (sodne in za odvetnika);
- sodba, ugodna za lastnika, še ne pomeni tudi izselitve. Namreč, če se uporabnik na podlagi sodbe ne izseli, kar je najpogostejše, ga je potrebno prisilno izseliti s postopkom sodne izvršbe. Ta se spet vleče precej časa, lastnik pa mora ponovno zalagati visoke stroške izselitve;
- vse v postopku nastale stroške v zvezi z upravičeno in dobljeno tožbo in izvršbo je sicer po zakonu dolžna poravnati nasprotna stranka. Če ta stranka sredstev nima (brezposelna, nizki dohodki), bo izvršba za poplačilo teh stroškov neuspešna.

Stroški so še večji, če do prenehanja pogodbe in prisilne izselitve pride, ker uporabnik/najemnik ne plačuje stroškov, ki jih je dolžan potem plačati lastnik. Glede na navedeno se zato lastniki tega, kar naj bi jih varovalo v odnosu do najemnikov oziroma uporabnikov, tudi najbolj bojijo – uveljavljanje tega varstva namreč terja veliko angažmaja, časa in denarja. Zato je potrebno večjo skrbnost posvetiti izboru zaupanja vrednega uporabnika in varstvu lastnika po prenehanju pogodbe.



Možnosti začasne rabe za nevladne organizacije

Začasna raba prostora je lahko pomemben dejavnik pri oživljanju zapuščenih in nerabljenih prostorov, pa naj gre za odprte površine, stavbe ali dele stavb. Medtem ko nerabljeni prostori pogosto vodijo v propadanje prostora in degradiranje neposredne okolice, začasna raba prostora lahko pomembno vpliva na dvig uporabne, ekonomske, družbene in kulturne vrednosti samega prostora in njegove okolice. Začasna raba prostora obenem izboljšuje prostorske pogoje za različne dejavnosti in urbane skupnosti, s čimer vpliva na krepitev posameznih pobud in dejavnosti, kot tudi na dvig kvalitete in pestrosti življenja v mestnih četrtih. Iz primerjalnega pregleda, ki je priloga k tej analizi, izhaja, da je začasna raba pomemben in uspešen instrument revitalizacije določenih območij, povečanja zaposlovanja in splošnega dviga blaginje prebivalstva in kvalitete njihovega življenja.²⁸

Nevladne organizacije bi v okviru obstoječega normativnega okvira lahko v začasno rabo pridobile nepremičnine:

- 1.** nevladne organizacije s statusom v javnem interesu in druge nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu, ali s statusom socialnega podjetja v brezplačno rabo,
- 2.** druge nevladne organizacije v najem po nižji ceni s sklenitvijo neposredne pogodbe,
- 3.** možen pa bi bil tudi dogovor o oddaji v brezplačno uporabo nevladni organizaciji s statusom v javnem interesu ali zgolj, ki deluje v javnem interesu, ki bi bil hkrati tudi koordinator (npr. regionalno stičišče nevladnih organizacij) nadaljnje brezplačne začasne rabe za druge nevladne organizacije.

Iz dneva v dan narašča število primerov dobre prakse²⁹ tudi po zgledih iz tujine. Zato je nujno v spreminjajočih se ekonomskih in družbenih razmerah te prakse podpirati in olajšati njihovo nastajanje.

SALON

UPORABNIH UMETNOSTI

6

2019

free press

Praksa v izbranih občinah

6.1. Vprašanja za izbrane občine

Za uresničitev možnosti, ki so nakazane v 5. točki te analize, je Mreža za prostor izbrala pet občin, v katerih je spomladi 2015 analizirala dejansko stanje izvajanja začasne rabe nepremičnin v lasti občine v korist lokalnih nevladnih organizacij, morebitne ovire za to in poskušala vzpodbuditi izboljšanje stanja. Gre za naslednje občine: Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Maribor, Mestna občina Novo mesto, Občina Izola in Občina Zagorje ob Savi. Izhodišča za razgovore (polstrukturiran intervju) z občinami so bila naslednja:

1. Upravljanje občine z nepremičninami v svoji lasti (stavbe in zemljišča)

- Kako občina vodi evidenco nepremičnin v svoji lasti in kje ima to objavljeno?
- Ali imajo nepremičnine, ki jih ne uporabljajo?
- Kako gospodarijo – razpolagajo z njimi?
- Kakšen je njihov načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem?
- Ali ima občina strategijo razvoja občine (v smislu, kot se nanj sklicuje 28. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti) in če da, kaj določa glede gospodarjenja z nepremičninami (predvsem brezplačna raba, oddaja po nižji ceni, ožvitev degradiranih območij)?
- Kakšne ovire/težave imajo pri razpolaganju s temi (nerabljenimi) nepremičninami?
- Ali imajo sprejete kakšne druge občinske predpise glede gospodarjenja/ razpolaganja z nepremičninami?

2. Uporaba nepremičnin v lasti občine s strani nevladnih organizacij (brezplačna in odplačna):

- Kako vključujejo nevladne organizacije v uporabo teh nepremičnin – brezplačna raba, najem po nižji ceni, začasna raba?
- Ali imajo pregled nad nevladnimi organizacijami s statusom javnega interesa in statusom socialnega podjetja?
- Ali sodelujejo z regionalnim stičiščem nevladnih organizacij v zvezi z rabo nepremičnin za nevladne organizacije?

3. Nepremičnine v državni lasti in zasebni lasti:

- Ali imajo na svojem območju tudi prazne nepremičnine v državni lasti in če, kako so vključeni v rabo teh?
- Ali upravljajo kakšne nepremičnine v državni lasti?
- Ali imajo kakšne vzpodbude za zasebne lastnike praznih/degradiranih nepremičnin za obnovo in (začasno) rabo teh nepremičnin?

6.2. Ugotovitve po občinah

V okviru analize smo obiskali vse prej navedene občine in pridobili informacije o razpolaganju z nepremičninami v lasti občine, zbrane informacije pa so povzete v nadaljevanju.³⁰

6.2.1. Mestna občina Ljubljana

Mestna občina Ljubljana (MOL) nima strategije oziroma programa razvoja občine v smislu 28. člena Zakona o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti. Ima javno dostopen seznam nepremičnin.³¹ Letno sprejme načrt upravljanja z nepremičninami, ki ga tudi do trikrat letno usklajuje. Izhodišče upravljanja je tržna naravnost – trenutno najbolj težijo k prodaji ali dolgoročni oddaji po tržni najemnini. Če do prodaje ne pride, se te prostore vključi v nov letni načrt. Do realizacije prodaje pa je eventualno možna oddaja prostorov za krajši čas za tržno najemnino.

Brezplačna raba ni v interesu Oddelka za nepremičnine MOL (prioriteta je prodaja oziroma kvečjemu oddaja po tržni ceni), vendar tudi to realizirajo. Po oceni je v MOL 90% prostorov v brezplačni rabi za kulturne organizacije. Dejavnosti s področja sociale in zdravstva pokriva MOL, zato jim ni v interesu omogočati brezplačne rabe nevladnim organizacijam s tega področja. S socialnimi podjetji doslej niso imeli pogodb za brezplačno rabo, sedaj so v fazi sklepanja prve (kot poskusni primer). Velika skupina so tudi športna društva, a s prostori za športne dejavnosti upravlja Javni zavod šport Ljubljana. Brezplačna raba prostora je možna le za socialna podjetja in društva s statusom v javnem interesu ter v primeru, da gre za neprofitne dejavnosti. Pomemben kriterij za odobritev brezplačne rabe prostora je tudi prispevek dejavnosti za MOL. Pomembna okoliščina se jim zdi dejstvo, ali organizacija deluje na nacionalnem nivoju – če je tako, bi po njihovem mnenju morala država zagotavljati mehanizme za rabo svojih (številnih) nepremičnin tudi za nevladne

organizacije (primer Slovenske filantropije in njihovega centra na Viču, ki je namenjen migrantom); za MOL je zanimivejša podpora dejavnosti/organizacij, ki imajo dobrobit, prispevek za samo mesto.

Glede same oddaje v brezplačno rabo zgolj Oddelek za kulturo objavlja razpise za brezplačno rabo prostora (Občina Šiška in druge lokacije). Kriteriji za oddajo so zapisani v razpisu. V ostalih primerih zainteresirani subjekti sami zaprosijo za brezplačno rabo – odloča se od primera do primera; v teh primerih Oddelek za nepremičnine za mnenje zaprosi oddelek, ki vsebinsko pokriva področje organizacije, poleg tega se upoštevajo še zgoraj omenjeni kriteriji (neprofitnost, koristnost za MOL). Brezplačno rabo prostora se odobri s sklepom kolegija.

Težave, ki jih zaznavajo pri brezplačni rabi, so predvsem pomanjkanje nadzora nad tem, ali se dejavnost, za katero se zaprosi, dejansko izvaja oziroma prostor uporablja v skladu s prvotnim namenom ter evalvacija/pregled dobrobiti oziroma doprinosu dejavnosti za samo mesto. Na splošno imajo z brezplačno rabo slabe izkušnje – slabo vzdrževanje, prostore uporabniki zapustijo v zelo slabem stanju, za prostore ne skrbijo. Pogosto se pojavijo škode, poškodovanje prostora, možna je tudi odškodninska odgovornost – zato bi bilo nujno zagotoviti zavarovanja za rizike. Težava pri kratkoročni brezplačni rabi je tudi, da je stanje »neuporabnih« prostorov slabo in je potrebno najprej vanje vložiti, kar pa ni smiselno za tako kratek čas (primer Slovenske filantropije, s katero so imeli slabo izkušnjo: hiša na Viču – kritike v medijih o slabem stanju hiše ob predaji, potrebnim visokim investicijam uporabnika itn.). Sicer pa pregleda nad nevladnimi organizacijami s statusom v javnem interesu v MOL nimajo.

Glede nepremičnin v zasebni lasti posebnih vzpodbud za zasebne lastnike nepremičnin nimajo, razen spodbuda za starejše nepremičnine v okviru »Ljubljana, moje mesto«.

6.2.2. Občina Zagorje ob Savi

Strategije oziroma načrta razvoja občine nimajo. Občina nima veliko grajenih nepremičnin v lasti, veliko nepremičnin se nanaša na infrastrukturo. Evidenco nepremičnin vodi v skladu z zakonom, v aplikaciji Teragis. Občina pripravlja letne načrte upravljanja. Imajo nekaj nepremičnin, ki jih ne uporabljajo. Gre za del stavbe, kjer je gasilska zveza in je bilo prej obrambno ministrstvo – ta del je država prenesla na občino. Po drugi strani pa imajo v lasti veliko zemljišč, ki jih ne uporabljajo. Poslovne prostore oddajajo – 3 finančni najemi in 11 pogodb za brezplačno rabo nevladnim organizacijam. Zemljišča pa masovno oddajajo po ceniku za kmetijsko rabo – 1000 m² po ceni 50 evrov – imajo cca 200 pogodb do 5 let. Imajo odlok o oddajanju nepremičnin v najem.³²

Posebnih težav z najemniki/uporabniki nimajo, če so, gre bolj za finančne težave, plačilo stroškov, kar rešujejo od primera do primera.

Nevladnim organizacijam dajejo razpoložljive poslovne prostore (v gasilskem domu) v brezplačno uporabo. Vendar nobena NVO, s katero imajo pogodbo o brezplačni uporabi, nima statusa javnega interesa, ugotovljenega z odločbo, »javni interes« ugotavljajo tako, da presojujejo, če gre za delovanje, ki je v interesu občine. Pregleda nad nevladnimi organizacijami s podeljenim statusom delovanja v javnem interesu nimajo.

Na ozemlju občine imajo tudi precej stanovanj, ki so v državni lasti. Prej je bil lastnik Rudnik Trbovlje, potem pa hčerinska firma Spekter (700 stanovanj), občinski javni sklad pa ima le 5 stanovanj. Imajo tudi veliko nepremičnin Sklada kmetijskih zemljišč. Tudi stavba »graščina« je v državni lasti, tam je bila nekdanja rudniška uprava, potem prenesena na ministrstvo, ki sedaj daje prostore na voljo inšpekcijam in Zavodu za zaposlovanje.

V občini imajo 3 propadajoče stavbe v zasebni lasti, s katerimi se individualno ukvarjajo. Ena se je rešila, ker je DPN predvidel neke premike cestne infrastrukture in jo je država uspela odkupiti pod pogojem, da je lastnik predhodno porušil objekt; druga je v mestu in nevarna (strešniki), inšpekcija je odredila zavarovanja, vendar se zadeva ne premakne (več lastnikov); tretja pa je star zapuščen mlin ob vodi, ki ne moti, razen vizualno.

6.2.3. Mestna občina Novo mesto

Občina nima strategije razvoja, se pa pripravlja trajnostna urbana strategija, katere domet presega zgolj urbano prenovu in ima smiselno naravo take strategije. Problem je, da občina razpolaga z malo finančnimi resursi, s katerimi bi lahko investirala v nakupe in izgradnjo novih lastnih nepremičnin. Sredstva od prodaje se stekajo v integralni proračun občine, v času krize pa ne pride do uporabe teh za obnavljanje in širitev premoženja občine. Sredstva se usmerijo predvsem v nakup javnega dobrega za infrastrukturo.

Evidenco nepremičnin morajo voditi po zakonu, vendar je okvir zakona glede tega pomanjkljiv, zato ugotavljajo, da mnoge občine teh evidenc nimajo. V Novem mestu so že pred leti zelo resno pristopili k temu, da bi imeli dejansko, natančno in ažurno evidenco. Že do časa priprave novih evidenc GURS-a, ki so bile ažurirane zaradi predvidenega Zakona o davku na nepremičnine, so za okoli 6000 svojih nepremičnin preverjali in ažurirali podatke. Ko so se soočili z GURS-ovimi evidencami, so našli več napak, ki jih z GURS-om usklajujejo, pri čemer so stavbe že urejene, razčiščujejo se še nepravilnosti glede zemljišč (uskladitev z javno rabo). Namen je, da bodo te evidence javno objavljene in v sistemu PIS tudi sproti ažurirane.

Občina nima veliko nepremičnin, ki jih ne potrebuje. Bolj potrebujejo zemljišča v povezavi z infrastrukturo. Sicer pa imajo le malo poslovnih prostorov (za okoli 15 uporabnikov/najemnikov) in le 35 neprofitnih stanovanj. Gre za poslovne prostore v narodnem domu, prostore na Glavnem trgu 2 in Rozmanovi 30 ter v bivšem vrtcu Janko. Imajo letni načrt razpolaganja z nepremičninami, ki ga tudi med letom večkrat spreminjajo. Česar ne potrebujejo, uvrstijo v načrt za prodajo. Ker so stavbe, ki jih ne potrebujejo, precej velike, je malo možnosti za prodajo. Prostori so v zelo slabem stanju, občina pa nima sredstev za obnovo, zato ne more vzdrževati tega premoženja v zadovoljivem stanju. V času, ko se čaka na interes potencialnega kupca, premoženje oddajo ali dajo v brezplačno rabo, pri čemer je uporaba narodnega doma dejansko že nevarna. Zemljišča so tudi dajali v najem za vrtičke na organizirani način (po zgledu v Mariboru), vendar so že čez kakšno leto začeli najemniki zemljišča vračati, ker je bilo predrago (0,80 €/m²). Gospodarnega ravnanja ne vidijo izključno v doseganju ustrezne cene najema prostora. Da se doseže gospodarna raba (npr. najem lokalov v centru), izkoristijo vse zakonske možnosti in jih povezujejo tudi z drugimi ukrepi (npr. znižanjem komunalnega prispevka gostincem v centru).

Pri uporabi (najem ali brezplačna raba) nepremičnin imajo klasične težave, večinoma finančne narave (težave s plačevanjem najemnin ali obratovalnih stroškov pri brezplačni rabi), tudi s prekinitvami pogodb in izpraznitvami prostorov. Doslej škodnih primerov še niso imeli, je pa narodni dom izrazito nevaren. Tam so trenutno uporabniki po principu brezplačne rabe, ki so bili predhodno skvoterji. Obstaja tudi sum brezdomskega bivanja tam, intervenirala je že policija in opozorila na nevarnosti.

Prostore, ki jih občina ne uporablja, dajejo v brezplačno uporabo nevladnim organizacijam – pri čemer je cca 98 % uporabnikov nevladnih organizacij v javnem interesu. Je pa povpraševanja veliko in ne morejo zadostiti potrebam. Glede začasne rabe pa trenutno rešujejo dva primera. Prostorov ne oddajajo v uporabo sistematično. Ko se kakšen sprost, je na čakanju že več interesentov. Sodelujejo pa z regionalnim stičiščem nevladnih organizacij v Novem mestu, ki je lani že posredovalo županu pobudo za začasno rabo prostorov v lasti občine.

Imajo nekaj nepremičnin, ki so v državni lasti (jih pa ne upravljajo), predvsem gre za prostore Ministrstva za obrambo – vojašnica, ki je za obstoječo rabo predimenzionirana (bi lahko imela odvečne prostore), tudi upravna enota bi še imela kaj prostora na rezervi.

Za zasebne lastnike praznih (degradiranih) nepremičnin nimajo posebnih spodbud. Je pa problematičnih nepremičnin (črnih točk) v zasebni lasti kar nekaj, posebej problematični so večji kompleksi, ki so predmet stečajev. Občina se individualno pogovarja z lastniki posameznih nepremičnin, vendar posebnega napredka ni. Na tem območju se ukvarjajo tudi s perečo problematiko romskih naselij, glede katere pa so že pripravili predloge za spremembe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

6.3.4. Občina Izola

Občina nima posebne strategije oziroma načrta razvoja občine. Dejansko to strategijo predstavlja občinski OPN. Ima evidenco nepremičnin, ki pa ni obnovljena, v načrtu imajo nabavo programa za digitalno evidenco. Imajo nepremičnine, ki jih ne uporabljajo, in sicer pretežno v urbanem delu in nekaj na podeželju, zemljišča pa so predvsem v lasti Sklada kmetijskih zemljišč. Nepremičnine so predvsem namenjene za prodajo, v času do realizacije pa skušajo najboljše razpolagati z njimi. Je pa to v veliki meri odvisno od kupcev. Zakon je zato precej omejujoč, ker predvideva samo

dolgoročno razpolaganje z nepremičninami, ne pa tudi začasne rabe. Imajo Pravilnik o oddajanju nepremičnega premoženja v najem.³³

Glede uporabe nepremičnin (najem, brezplačna raba) so problemi finančne narave (plačila stroškov obratovanja), predvsem pa izpraznitev po koncu uporabe. Ovira pri začasni rabi je predvsem tveganje neizpraznitve prostorov po končani rabi. Nevladne organizacije naj svojo profesionalnost izkazujejo tudi kot zaupanja vredni uporabniki/najemniki. Občina je namreč lokale v dveh ulicah po letu 2000 dala v najem po ceni 1 SIT/m² na mesec za eno leto. Najemniki po koncu tega obdobja niso hoteli skleniti nove pogodbe, niti niso pristali na povišanje najemnine niti nočejo prostorov zapustiti. Ne plačujejo najemnine, težave imajo tudi s plačevanjem obratovalnih stroškov. Dogaja se tudi neprimerna raba. Če bi hotela občina sedaj ukrepati v smislu izpraznitve po sodni poti, bi predstavljalo to velik finančni in časovni zalogaj s posledicami zaradi nasprotovanja javnosti.

Največji prostorski problem v urbanem okolju predstavljajo v občini velike zapuščene grajene nepremičnine, ki so v zasebni lasti – to sta predvsem Delamaris in bivša ladjedelnica, kjer gre deloma za nepremičnine v stečaju. Planski akti za obdobje med letoma 2000 in 2005 so predvidevali sistematični pristop občine glede priobalnih območij, ki naj bi bila namenjena predvsem turizmu in s tem povezanim dejavnostim – da se obala sprosti za turizem. Zastavili so tudi politiko do zasebnih lastnikov, za katere so pripravljali nadomestne nepremičnine. S krizo se je ta proces ustavil.

Nepremičnin, ki jih lahko ponudijo nevladnim organizacijam v brezplačno uporabo, ni veliko. Če NVO izrazi željo in so možnosti, gre postopek naprej, če je v javnem interesu. Prostor se dodeli na podlagi vloge, ni razpisa. Gre predvsem za kompleks stare italijanske šole, ki ga zasedajo nevladne organizacije. Nad nevladnimi organizacijami s podeljenim statusom delovanja v javnem interesu nimajo pregleda. Na svojem območju nimajo nepremičnin v državni lasti, razen kar se nanaša na infrastrukturo. Je pa večje območje, kjer naj bi Univerza na Primorskem (stavbna pravica) gradila svoje prostore in kampus, a so po menjavi vodstva to namero na tej lokaciji opustili.

Posebnih vzpodbud za zasebne lastnike degradiranih nepremičnin nimajo. Imajo pa odlok o NUSZ,³⁴ ki ima neke možnosti za spodbudo oddajanju praznih nepremičnin.

6.3.5. Mestna občina Maribor

Mestna občina Maribor (MOM) ima sprejeto strategijo razvoja občine (iz leta 1996).³⁵ Evidenca in upravljanje prostorov nista centralizirana, pač pa razdeljena po posameznih uradih, npr. šport, komunala itd. Po uradih so ločene tudi finance za prostore. Enotne evidence za celotno MOM tako ni, čeprav imajo posamezni uradi svoje evidence. Ločeno vodenje nepremičnin prinaša nekaj težav, po drugi strani pa je to prednost, saj avtonomija uradov omogoča večjo fleksibilnost in razvoj različnih praks, s tem pa tudi primerov dobre prakse.

Imajo precej nepremičnin, ki jih ne potrebujejo. Temeljno politiko razpolaganja z nepremičninami določa že zakon – prodaja. Tako so tudi letni načrti razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine usmerjeni v prodajo. Občina ima sprejet Odlok o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov.³⁶ Z odlokom je med drugim opredeljena znižana oziroma neprofitna najemnina, ki je zakon ne opredeljuje, s tem pa ima občina precej več maneverskega prostora glede višine najemnine, kadar gre za razvoj določene dejavnosti, ki je v interesu mesta. Odlok je že uspešno preстал tudi revizijo Računskega sodišča.³⁷

Veliko nepremičnin se oddaja nevladnim organizacijam, bodisi po znižani najemnini ali brezplačno. MOM oddaja v brezplačni najem 55 poslovnih prostorov in zgradb, medtem ko je v neprofitnem najemu 38 poslovnih prostorov. Urad za kulturo poleg tega oddaja prostore po Zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), kadar gre za nepremičnino, ki je opredeljena kot kulturna infrastruktura. Kot tako jo opredeli mestni svet s sklepom. Pregleda nad nevladnimi organizacijami s podeljenim statusom delovanja v javnem interesu nimajo. Nevladne organizacije se obračajo na njih neposredno, na teden imajo povprečno okoli 10 informativnih povpraševanj.

Na območju občine imajo tudi nepremičnine v državni lasti, v upravljanje katerih so vključeni posamezni uradi, glede na državni resor, ki skrbi za nepremičnino. Zadeve se urejajo od primera do primera, ni pa sistematičnega sodelovanja. V nekaterih občinskih prostorih pa so državne institucije (npr. policija, upravna enota, sodišče). Državne institucije plačujejo polno najemnino.

Velik problem so prazni prostori v zasebni lasti. Nekateri so še vedno v procesu denacionalizacije in procesih, ki temu sledijo (dedovanje, prenosi lastništev itd.). Dodatna težava so prostori podjetij v stečajih ali prostori podjetij, prenešenih na slabo banko. Glede zasebnih lastnikov praznih nepremičnin nimajo posebnih vzpodbud za obnovo ali začasno rabo teh nepremičnin, se pa s posameznimi pogovarjajo.

6.3. Zaključne ugotovitve

Iz razgovorov z občinami smo izluščili naslednja pomembna sporočila:

- občine nimajo strategij razvoja – razvojnega programa občine: redke občine imajo izdelano in sprejeto strategijo razvoja, ki bi bila sicer ključni in krovni dokument za usmerjanje aktivnosti v občini (tudi razpolaganje z nepremičninami), kar pa je v veliki meri posledica odsotnosti Strategije razvoja Slovenije, ki je glede na majhnost večine občin nujni krovni državni dokument;
- problem evidenc nepremičnin: Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti določa obveznost voditi evidenco nepremičnin, ne predpisuje pa podrobneje teh evidenc, zato je mogoče, da občine nimajo popolnih ali uporabnih evidenc,³⁸
- nepremičnine se ne prodajajo: Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti je dolgoročno naravnano – to je primarno prodaja, problem pa je, da se že nekaj časa nepremičnine ne prodajajo,³⁹
- zasebni lastniki: glede zasebnih lastnikov zapuščenih nepremičnin (tudi gradbišč) ni učinkovitih vzvodov, ki bi spodbudili lastnike k obnovi ali prepustitvi v začasno rabo; pogosto je zapuščenost posledica neurejenosti lastniških odnosov (denacionalizacija, dediči, več solastnikov), glede katerih tečejo sodni postopki,
- lastniki v stečaju: poseben problem predstavljajo nepremičnine v zasebni lasti, še posebej če so večje in je lastnik v stečaju;
- nesolidni najemniki/uporabniki: pogost problem neplačevanja najemnine in/ali obratovalnih stroškov; pomanjkljiv je tudi nadzor nad dejansko rabo prostorov (in morebitnih zlorab, npr. da se prostor v brezplačni rabi da naprej v podnajem);
- potencial zemljišč: kaže se velik potencial zemljišč v lasti občine tudi za brezplačno rabo ali po nižji najemnini, kar bi bilo lahko v korist tudi nevladnim organizacijam;
- gospodarno ravnanje z nepremičninami: ne glede na pomanjkljivosti se zdi ureditev v Mariboru, kjer za nepremičnine skrbijo posamezni vsebinski oddelki, smiselna, ker bolje poznajo potrebe in stanje; je pa to odvisno tudi od splošne situacije v občini – prazni prostor so lahko pomemben vir podpore družbenemu razvoju ali odpravljanju splošne socialne stiske.



Priporočila in predlogi

7.1. Priporočila občinam za izvajanje

- Občina naj proaktivno podpira začasno rabo, tako skozi poznavanje prostora in s spremljanjem stanja na terenu kot z ukrepi prostorskega načrtovanja in z drugimi ukrepi.
- Občina naj ima dobro javno dostopno evidenco svojih nepremičnin. Aktivno naj spremlja tudi stanje praznih in/ali degradiranih nepremičnin zasebnih lastnikov; lahko je tudi posrednik med lastniki in zainteresiranimi uporabniki.
- Občina naj ima sprejet razvojni program občine (28. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti), s katerim bi določila razvojne prioritete občine in temu skladno strategijo ravnanja z nepremičninami, ki bi sledila strateškim usmeritvam občine.
- Občina naj upošteva načelo gospodarnosti (4. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti) v najširšem – ne le v ekonomskem smislu. Občina naj določi kriterije gospodarnega ravnanja z nepremičninami, kjer ni glavno merilo cena najema (lahko v razvojnem programu občine).
- Občina naj določi jasna merila za izbor uporabnikov – nevladnih organizacij in socialnih podjetij za brezplačno rabo ali najem po nižji ceni – in izvede ustrezne razpise in presoje izpolnjevanja meril; pri tem lahko pomembno partnersko vlogo odigra regionalno stičišče nevladnih organizacij (pregled potreb nevladnih organizacij).
- Občina naj določi strateške ukrepe za vzpodbuditev opuščenih nepremičnin k oddajanju v začasno rabo (in prenovi) nepremičnin: npr. z odmero nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč (tako da se nadomestilo ob prepustitvi v začasno rabo zniža ali celo oprosti plačila) ali z odmero komunalnih taks; ukrep naj bo na območjih, kjer je občina najbolj zainteresirana za ureditev razmer, določen tako, da bo to pravično tudi do obstoječih urejenih nepremičnin.
- Zaradi morebitnega tveganja stroškov izselitve ali škode se lahko predhodno preverijo možnosti komercialnega zavarovanja rizika, ki ga krije najemnik/ uporabnik; v primeru potrebne izselitve se išče rešitev začasne rabe za nevladne organizacije v drugih prostorih; tudi pri dodeljevanju sredstev občine za nevladne organizacije je lahko razpisni pogoj ta, da so plačani vsi stroški, vezani na prostore v začasni rabi, ki so v lasti občine.
- Občina naj glede morebitne odškodninske odgovornosti posebno skrbnost posveti tej problematiki ob sklenitvi pogodbe z ustreznimi pogodbenimi določili.

- Občina naj se dogovarja s stečajnimi upravitelji in jih spodbuja k začasni rabi nepremičnin v stečaju.

7.2. Priporočila nevladnim organizacijam

- Pridobite status, da vaša organizacija deluje v javnem interesu na področju njenih primarnih dejavnosti. Status vam bo povečal možnosti za brezplačno začasno rabo prostora, saj se občine običajno sklicujejo na 30. člen Zakona o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti, na osnovi katerega lahko nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo, med drugim tudi »nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljene« in socialnim podjetjem, pri čemer se morajo upoštevati pravila o državni pomoči.
- V kolikor pridobitev statusa ni mogoča ali pa bi bila časovno neskladna z vašimi načrti, se sklicujte na dobesedno formulacijo v 30. členu, kjer ni govora o »statusu delovanja v javnem interesu«, temveč o tem, da mora vaša organizacija delovati v javnem interesu; slednje lahko dokazujete z vašim programom, financiranjem z javnimi sredstvi ipd.
- Praksa začasne rabe prostora običajno vključuje nižjo najemnino od tržne vrednosti; pri tem se lahko sklicujete na 28. člen istega zakona, po katerem je možna oddaja nepremičnin v lasti občine pod ocenjeno vrednostjo, namenjeno poslovni dejavnosti, zlasti dejavnosti domače in umetnostne obrti, ter kulturni dejavnosti, pri čemer je merilo za izbor najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba skladno z razvojnim programom samoupravne lokalne skupnosti in pravili glede državne pomoči.
- Regionalna stičišča nevladnih organizacij naj več pozornosti namenijo sistematičnemu dogovarjanju z občinami za zagotovitev prostorov (za začasno rabo) v korist nevladnih organizacij.
- Regionalna stičišča ali pa posamezna NVO (s statusom v javnem interesu) so lahko tudi posrednik med lastnikom nepremičnine in uporabnikom/uporabniki; ta vmesna organizacija lahko izvede pregledne postopke izbora in bolj nadzira dejansko rabo prostora in s tem razbremeni lastnika. Vloga take organizacije je lahko tudi identifikacija praznih in/ali degradiranih nepremičnin, primernih za začasno rabo.
- Nevladne organizacije lahko pri uporabi nepremičnin svojo profesionalnost izkazujejo kot zaupanja vredni uporabniki.

7.3. Predlogi za spremembo predpisov oziroma izvajanja

7.3.1. Problem uveljavitve začasne rabe kot gospodarne rabe

- A)** Menimo, da 4. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti predstavlja dober temelj za bolj gospodarno in fleksibilnejše ravnanje z nepremičninami v javni lasti (načelo gospodarnosti):
- omogoča začasno rabo (1. odstavek »ali prodati ali oddati v najem ALI na drug način zagotoviti njegovo gospodarno rabo«);
 - omogoča poenostavitev postopkov za tako rabo (2. odstavek »postopke ravnanja je treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti«).

Na podlagi navedenega menimo, ob odsotnosti operacionalizacije tega načela v nadaljnjem besedilu zakona v smislu fleksibilnih začasnih rab in v izogib nepotrebnemu normiranju, da bi bilo smiselno pripraviti smernice za izvajanje tega načela za občine, ki bi določale:

- merila gospodarnega ravnanja (cena, stroški obratovanja, stroški vzdrževanja, padec cene zaradi propadanja nepremičnine, posledice v soseski, ...);
- pragove, nad katerimi je potrebno razmišljati o fleksibilnejših oblikah ravnanja (ko se nepremičnina dalj časa ne more prodati ali oddati);
- priporočljive omejitve glede začasne rabe (čas trajanja, pogoji, javni razpis za interesente, prednost nevladnih organizacij, socialna podjetja, ...);
- usmeritve glede izvajanja postopkov in njihove transparentnosti (cenitev, javnih razpisov/povabil, sklepanja pogodb, ...).

Smernice bi bilo potrebno pripraviti v sodelovanju med Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za javno upravo, Ministrstvom za finance in Računskim sodiščem ter strokovnjaki s področja začasne rabe.

- B)** Če bi se možnost pod A kot ena izmed možnosti reševanja tega problema izkazala za neprimerno ali nepopolno, potem bi bile smiselne spremembe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki je v normativnem programu dela vlade za leto 2015,⁴⁰ in sicer v naslednjih smereh:
- ob pogoju sprejetih dobrih strateških razvojnih programov občin, bi morale te imeti več samostojnosti pri fleksibilnem (kratkoročnejšem) razpolaganju z nepremičninami v korist dobrobiti skupnosti glede na konkretne okoliščine

posamezne skupnosti s poudarkom na spoštovanju načela gospodarnosti (razumevanje načela gospodarnosti zgolj v smislu vztrajanja pri prodaji – brez drugačnega razpolaganja/upravljanja v času čakanja na kupca – dejansko dolgoročno zaradi neprodaje draži upravljanje praznih nepremičnin);

- predhodno bi se lahko realiziralo skozi definiranje začasne rabe, ki bi jo določalo krajše časovno obdobje, vezana pa bi bila lahko tudi zgolj na degradirane oziroma dalj časa opuščene nepremičnine;
- zaradi upoštevanja začasne rabe kot posebnega načina rabe predvsem degradiranih nepremičnin zaradi »tolerantnejše« obravnave tega vidika razpolaganja občin z nepremičninami (nadzor Računskega sodišča) bi bilo smiselno določiti možnost začasne brezplačne rabe tudi za druge nevladne organizacije (ne samo s statusom v javnem interesu ali statusom socialnega podjetja) z določeno časovno omejitvijo in morebitnimi drugimi opredelitvami;

Konkretni predlog spremembe 30. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v rdečem je predlog novega besedila):

30. člen

(1) Nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, se lahko da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo:

- osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog razen javnim podjetjem ali
- nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljene, ali
- drugim nevladnim organizacijam, če gre za dejavnosti, ki so v skladu z razvojnim programom samoupravne lokalne skupnosti iz 2. odstavka 28. člena ali
- socialnemu podjetju oziroma nepridobitni pravni osebi, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja socialno podjetništvo, ki namerava poslovati kot socialno podjetje in bo začela s postopkom registracije skladno z zakonom, ki ureja socialno podjetništvo (v nadaljnjem besedilu: nepridobitna pravna oseba), v obsegu, ki je potreben za opravljanje dejavnosti, za katero je ustanovljena, ali
- mednarodnim organizacijam, katerih članica je Republika Slovenija in imajo na ozemlju Republike Slovenije svoj sedež, agencijo, oddelek, predstavništvo ali pisarno.

(2) Nepremično premoženje, ki dalj časa ni v uporabi, se lahko da osebam iz predhodnega odstavka v brezplačno uporabo tudi za krajši čas od enega leta (začasna raba), tudi če gre za drugačno rabo nepremičnine od določene. Za začasno rabo je treba najprej izvesti javno zbiranje ponudb, smiselno 22. členu tega zakona.

(3) V primerih iz tretje alineje prejšnjega odstavka se lahko pogodba o brezplačni uporabi sklene:

- s socialnim podjetjem, za obdobje, ki ni daljše od treh let;
- z nepridobitno pravno osebo za čas postopka registracije, a največ za obdobje šestih mesecev, pri čemer se z dnem registracije, skladno z določbo prejšnje alineje, sklene nova pogodba o brezplačni uporabi.

(4) Oddaja nepremičnega premoženja v brezplačno uporabo po tretji alineji prvega odstavka tega člena mora biti skladna s predpisi, ki urejajo državne pomoči.

7.3.2. Problem namenske rabe in uporabnih dovoljenj

Da bi bila tudi začasna raba v vseh vidikih zakonita, mora biti skladna z namensko rabo prostora in uporabnim dovoljenjem. Še posebej, če gre za starejše opuščene zgradbe, nekaj določena namembnost ne ustreza trenutnim potrebam ali konkretno smiselni začasni rabi. Zato bi bilo potrebno vzpostaviti tako normativno podlago, ki bi krajši čas in brez večjih sprememb na objektu, pa tudi brez formalno zahtevnejših in dolgotrajnejših postopkov, dovoljevala začasno odstopanje od sicer določene rabe oziroma namenskosti nepremičnine, kljub temu pa bi šlo za postopek preveritve ustreznosti odstopanja.

V predlogu Normativnega programa vlade za leto 2015 sta tudi Zakon o graditvi objektov in Zakon o prostorskem načrtovanju, skozi katera bi lahko naslovili problem:

- namere glede spremembe Zakona o prostorskem načrtovanju kažejo naklonjenost začasni rabi nepremičnin in ureditvi tega področja, možno pa bi bilo to urejati v okviru 56a. člena;
- glede uporabnega dovoljenja bi bilo potrebno tako izjemo urediti v Zakonu o graditvi objektov;
- taka sprememba ima lahko tudi posledice za kataster stavb, ki evidentira tudi dejansko rabo, kar bi terjalo razmislek, ali je potrebna tudi v zakonu o evidentiranju nepremičnin kakšna sprememba – npr. 87. člen v povezavi s 86. členom.

7.3.3. Problem zapuščenih zemljišč in gradbišč

Mreža za prostor je v aprilu 2015 že podala predlog delovni skupini za graditev v okviru prenove prostorsko gradbene zakonodaje pri Ministrstvu za okolje in prostor, ki se je nanašal na ustrežnejšo ureditev veljavnosti gradbenega dovoljenja (po začetku gradnje, npr. izkopu jame je gradbeno dovoljenje neomejeno). Taka omejitev bi dala večje možnosti inšpekcijskemu ukrepanju, ta pa bi v povezavi z izboljšanim institutom 6. člena Zakona o graditvi objektov lahko vzpostavil tudi pogoje za začasno rabo teh zemljišč. Ko bo znan osnutek besedila sprememb zakona, bo mreža podala ustrezne pripombe oziroma dopolnitve za oblikovanje dobre rešitve.

7.3.4. Problem vzpodbujanja zasebnih lastnikov k začasni rabi

Zaenkrat občine lahko vzpodbujajo zasebne lastnike k začasni rabi skozi odmero nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč. V normativnem programu za leto 2015 je ponovno tudi Zakon o davku na nepremičnine, ki bi moral dajati občinam podobna pooblastila glede regulacije višine te dajatve in uporabiti ta instrument za vzpodbujanje različnih ukrepov.

Opombe

¹ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 – ZPDF, 44/97, 9/01 – ZPPreb, 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1.;

² Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14 in 90/14 – ZDU-1I.;

³ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13 in 10/14.

⁴ Tudi nevladne organizacije so kot nepridobitne organizacije lahko hkrati tudi socialna podjetja po Zakonu o socialnem podjetništvu (Uradni list RS, št. 20/11 in 90/14 – ZDU-1I).

⁵ <http://www.cnvos.si/>;

⁶ Predstavljena v točki 1.3.;

⁷ Uradni list RS, št. 37/08, 97/10, 63/13, 58/14 – odl. US in 19/15 – odl. US v 24. členu kot pogoj za oprostitev taks navaja, da ima

»društvo podeljen status društva v javnem interesu«.;

⁸ Uradni list RS, št. 70/00, 109/12 – v 2. členu določa, da smejo klasične igre na srečo prirejati samo »društva, ki jim je bil v skladu s posebnimi predpisi podeljen status društva, ki deluje v javnem interesu«.;

⁹ Uradni list RS, št. 102/13;

¹⁰ Za oddajanje poslovnih stavb velja še vedno zelo stari Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02 – odl. US in 87/11 – ZMVN-A), ki določa enoletni odpovedni rok [24. člen].

¹¹ Uradni list RS, št. 37/04.

¹² http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/de_minimis/

¹³ Več informacij na http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/.

¹⁴ Mestna občina Ljubljana [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K0BB42E8BBCD3F642C12579B30037A286/\\$file/MOLjubljana_PP07-10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K0BB42E8BBCD3F642C12579B30037A286/$file/MOLjubljana_PP07-10.pdf), Občina Bovec [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEEC5EC8BF3E4DF35C1257D5E0047A31C/\\$file/ObcBovec_porev.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEEC5EC8BF3E4DF35C1257D5E0047A31C/$file/ObcBovec_porev.pdf), Občina Borovnica [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K201E20860EFC5728C1257B26003BA756/\\$file/ObcBorovnicaPP11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K201E20860EFC5728C1257B26003BA756/$file/ObcBorovnicaPP11.pdf), Občina Bohinj [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6C31A56FA1485B8AC125781F003D1B8D/\\$file/ObcBohinj_PP09.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6C31A56FA1485B8AC125781F003D1B8D/$file/ObcBohinj_PP09.pdf).

¹⁵ Poročilo Računskega sodišča o regijskih posvetih s predstavniki občin v obdobju 2011–2012 [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/\\$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K2011874285F8F575C1257B2D0022D838/$file/Regijski_posveti_2011-12.pdf) [str.10 in 11].

¹⁶ Ta dva problema sta bila posebej izpostavljena na posvetu, ki ga je organiziral IPoP 7. 10. 2013 v Ljubljani, »Začasna raba prostora – revitalizacija z majhnimi koraki«.

¹⁷ Glej članek <http://www.dnevnik.si/slovenija/ljubljana/z-vsakim-letom-prodaja-pesa>.

¹⁸ <http://www.cnvos.si/article/id/10876/cid/74>

¹⁹ Ur. list SRS, št. 18/84, SRS 32/85, SRS 33/89, RS 24/92 RS 29/95, RS 44/97) – SZS, ki se še vedno uporablja glede na določbe 5.

točke prvega odstavka 179. člena Zakona o urejanju prostora [Ur. l. RS, št. 110/02 in 8/03] – ZureP-1 oziroma glede na določbe prve alineje 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih [Ur. l. RS, št. 44/97–SZS-97].

²⁰ Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13.

²¹ Uradni list RS, št. 83/01, 32/04 – OROZ195, 28/06 – odl. US, NPB1, 40/07, NPB2, 97/07 – UPB1 in NPB3.

²² Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, (109/12) in 76/14 – odl. US.

²³ Uradni list RS, št. 99/2007 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_PRAV8105.html.

²⁴ Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr in 110/13.

²⁵ Uradni list RS, št. 33/2003 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED2752>.

²⁶ Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US in 79/12 – odl. US.

²⁷ Dostopno na http://www.e-prostor.gov.si/fileadmin/KS/navodila/Podrobnejša_delitev_dejanske_rabe_dela_stavbe_26022013.pdf.

²⁸ Zanimiv primer tega na Madžarskem – <http://www.blog.urbact.eu/2014/11/open-community-utilisation-of-vacant-retail-space/>.

²⁹ <http://prostorisodelovanja.si/poglavje-zacasna-raba/>

³⁰ V analizi je predstavljen povzetek značilnosti in problemov za posamezno občino, s katero smo opravili razgovor, sami zapisi razgovorov pa se nahajajo pri IPoP, Inštitutu za politike prostora, ki je koordinator Mreže za prostor.

³¹ <http://www.ljubljana.si/si/mol/nepremicnine/>

³² Občina ima Odlok o najemu zemljišč in drugih javnih površin v lasti Občine Zagorje ob Savi <http://ls.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=02d0497b-eff6-4b6f-8943-17cc733a5cd2> in Odlok o oddajanju poslovnih prostorov v najem <http://ls.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=7fbbe3dd-5b7c-4f83-b4de-e6dd66602dd8>

³³ Uradne objave 24/2009 in 13/2011, kar se je zgodilo po reviziji Računskega sodišča v letu 2009, ki je ugotovila več nepravilnosti glede oddaje nepremičnin po nižji ceni in v brezplačno rabo [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC903247AE4306A64C12578B5003407A0/\\$file/Obclzola_PP09.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC903247AE4306A64C12578B5003407A0/$file/Obclzola_PP09.pdf).

³⁴ Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Novo mesto <http://www.rpls.si/Predpis.aspx?id=973&obcina=NOVO+MESTO>.

³⁵ Objavljeno smo našli strategijo razvoja Maribora 2030 <http://mra.si/wp-content/uploads/2014/07/Strategija-razvoja-Maribora-2030.pdf> iz leta 2012.

³⁶ Medobčinski uradni vestnik 10/2009 http://www.medobcinski.si/files/2009/predpisi/1239442538_150.pdf, po katerem najemniki, ki opravljajo neprofitno dejavnost iz 28. člena odloka, plačujejo znižano najemnino, ki se izračunava na m2 poslovnega prostora (34 člen).

³⁷ [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K68EB6D148A8A38BFC12578B70017F97A/\\$file/MOMaribor_PP08-09.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K68EB6D148A8A38BFC12578B70017F97A/$file/MOMaribor_PP08-09.pdf)

³⁸ Ta problem je tudi glede nepremičnin v lasti države – na to opozarja Strategija razvoja javne uprave http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/, ki jo je aprila 2015 sprejela vlada (točka 6.2.3.). Strategija predvideva centralno evidenco in upravljanje nepremičnin države v okviru Ministrstva za javno upravo.

³⁹ Članek o neuspehu programa prodaje <http://www.dnevnik.si/slovenija/ljubljana/z-vsakim-letom-prodaja-pesa>.

⁴⁰ http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2015/PDV2015_2901.pdf

Izdal in založil:

Inštitut za politike prostora
Tržaška 2
SI-1000 Ljubljana
www.ipop.si

Avtorica:

Senka Š. Vrbica, PIC

Lektura:

Petra Očkerl

Oblikovanje in prelom:

Sanja Simić

Ljubljana

Avgust 2015



Inštitut za politike prostora
Tržaška 2
SI-1000 Ljubljana
t: 0590 63 682
e: ipop@ipop.si

Kontakt

Delovna skupina
za začasno rabo prostora
pri Mreži za prostor
Koordinator:
KUD Obrat
e: obrat@obrat.org /
kud.obrat@gmail.com

<http://mrezaprostor.si>

Publikacija je objavljena pod licenco Creative Commons "Priznanje avtorstva", "Nekomercialno" in "Deljenje pod istimi pogoji". Besedilo licence je na voljo na internetu na naslovu <http://www.creativecommons.si>.

Publikacijo je podprla Mreža za prostor, ki povezuje nevladne organizacije na področju urejanja prostora. Njena vsebina je deloma pripravljena v okviru delovne skupine za začasno rabo prostora. Projekt »Mreža za prostor - za prostore sodelovanja«, delno financirata Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada in Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, razvojne prioritete Institucionalna in administrativna usposobljenost, prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga.

NPE2424
PROSTOR



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

IPOP