
Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC

Metelkova 6, 1000 Ljubljana

tel. 01 / 521 18 88, fax. 01 / 521 18 88

e-pošta: pic@pic.si, spletna stran: www.pic.si**ZAČASNA RABA NEPREMIČNIN V JAVNI LASTI**
Analiza

Senka Š. Vrbica

Maj 2015

Kazalo vsebine

Kazalo vsebine	2
Uvod	3
1. Normativni okvir za začasno rabo nepremičnin v lasti občin in države	3
1.1. Splošno	3
1.2. Zakon o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti	3
1.3. Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti	5
1.4. Pravila o državni pomoči	6
2. Težave pri izvajanju	6
2.1. Težave na strani občin kot lastnic nepremičnin	6
2.2. Gospodarno ravnanje	7
2.3. Težave, ki zadevajo nevladne organizacije	8
3. Spodbujanje zasebnih lastnikov k oddaji nepremičnin v začasno rabo	8
4. Ovrednotenje tveganj v zvezi z začasno rabo	9
4.1. Odgovornost lastnika /upravljalca za škodo	9
4.2. Problem namenske rabe prostora	10
4.3. Izpraznitev prostorov	12
5. Možnosti začasne rabe za NVO	12
6. Praksa v izbranih občinah	13
6.1. Vprašanja za izbrane občine	13
6.2. Ugotovitve po občinah	13
6.2.1. Mestna občina Ljubljana	13
6.2.2. Občina Zagorje ob Savi	14
6.2.3. Mestna občina Novo mesto	15
6.3.4. Občina Izola	16
6.3.5. Mestna občina Maribor	17
6.3. Zaključne ugotovitve	17
7. Priporočila in predlogi	18
7.1. Priporočila občinam za izvajanje	18
7.2. Priporočila nevladnim organizacijam	19
7.3. Predlogi za spremembo predpisov oz. izvajanja	19
7.3.1. Problem uveljavitve začasne rabe kot gospodarne rabe	19
7.3.2. Problem namenske rabe in uporabnih dovoljenj	21
7.3.3. Problem zapuščenih zemljišč in gradbišč	21
7.3.4. Problem vzpodbujanja zasebnih lastnikov k začasni rabi	21

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 NVO 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 (Mestna občina Ljubljana, Mestna občina 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/*.

1. Normativni okvir za začasno rabo nepremičnin v lasti občin in države

1.1. Splošno

Začasne rabe prostora kot take neposredno ne opredeljuje noben predpis. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor¹, ki je prenehal veljati leta 2003, je določal tudi načrtovanje možne začasne rabe glede površin, namenjenih za objekte in naprave, ki se zaradi postopnosti gradijo kasneje. Glede nepremičnin v lasti države in občina 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 skupnosti³.

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 organizacij:

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 pridobiti status socialnega podjetja⁴.

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-11

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-11)

2. na podlagi 28. člena možna oddaja nepremičnin **v lasti občine** pod ocenjeno vrednostjo, namenjeno poslovnim dejavnostim, 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;
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 CNVOS⁵, 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 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 skupnosti⁶, 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 taksah⁷, Uredba o določitvi društev, ki smejo občasno prirejati klasične igre na srečo⁸), 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 so 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 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 (javna finančna sredstva nedvomno ne more in sme

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 oprostitvev 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".

porabljeni za financiranje dejavnosti, ki so v zasebnem interesu). Navedena razlaga je še posebej pomembna tudi zato, ker večina predpisov omogoča pridobitev status 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 upravljavec 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 2015⁹.

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. Zavarovalno 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);

⁹ Uradni list RS, št. [102/13](#)

- 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 objavljene 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 oz. 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 upravljalci 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 državen pomoči¹¹. 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 državnih pomoči. Pred izvajanjem je potrebno na osnovi 7. člena Zakona o spremljanju državnih pomoči, gradivo posredovati Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance¹³.

2. 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 (MOL, Bohinj, Borovnica, Bovec)¹⁴. Računsko sodišče opozarja na ravnanja občin, ki razpolagajo z nepremičnim premoženjem, ne da bi izvedle postopke v

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)

skladu z veljavnimi predpisi, občine pred sklenitvijo neposredne pogodbe pogosto te ne objavijo in premalo upoštevajo primarno metodo javne dražbe in zbiranja ponudb, najemne pogodbe se prevečkrat in nepravilno sklepajo za nedoločen čas¹⁵. Navedeno kaže na **relativno zapletenost in formaliziranost postopkov** za realizacijo, sicer avtonomne, odločitve občine (postopki za brezplačno rabo, nižjecenovni najem, manjše nepremičnine, degradirane nepremičnine, 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 potrebno več postopkov, ki v končni fazi ne pripomorejo k gospodarnemu ravnanju. Postopki kar nekaj časa trajajo, z njimi so stroški, zato zmanjšujejo fleksibilnost in gospodarnost. Občina mora pred razpolaganjem najprej pridobiti uradno cenitev nepremičnine, ki jo je potrebno izvesti s postopkom javnega naročanja; cenitve lahko ne omogočajo realnega razpolaganja oz. konkuriranja na trgu (prodajo / oddajo); »pod ceno« oz. 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 še vedno to namero 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 tudi ne dopušča, da bi morebitnim najemnikom kdaj kasneje lahko znižali najemnino glede na trenutne okoliščine.

Občine pogosto tudi **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 tudi smiselnost izdelave te. Tudi hitro spreminjajoče družbeno in ekonomsko okolje (vsesplošna kriza in nezaposlenost) ne omogočata stabilnega načrtovanja na lokalnem nivoju.

Nadalje občine kot lastniki nepremičnin delijo nekatere **iste probleme kot zasebni lastniki**:

- tveganje, da najemnik /uporabnik ne plača najemnine in/ali stroškov uporabe – t bremenijo potem 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 predvidene¹⁶;
- tveganje postopka izselitve, če nesoliden najemnik /uporabnik (npr. če se zgodi predhodno dvoje) noče zapustiti nepremičnine po odpovedi najemne pogodbe prostovoljno in je potrebno sprožiti ustrezne sodne postopke.

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

2.2. Gospodarno ravnanje

Glede na upad prometa z nepremičninami so tudi občine kot upravjalci soočeni z dejstvom številnih nepremičnin, ki jih imajo v upravljanju in ni izgledov, da jih bo možno (kmalu) prodati¹⁷. **Pojem gospodarnega upravljanja, določen zgolj skozi višino prodajne cene** ali višine tržne najemnine, tako postane prešibek kriterij gospodarnega ravnanja. Ker tega v danih razmerah ni mogoče (ali težko oziroma redko) dosegati, si je potrebno postaviti druge pomožne kriterije

- 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 2012- 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>

gospodarnega ravnanja, ki vključujejo širši spekter stroškov samega lastnika in stroškov dolgoročnih posledic v urbanem okolju širše.

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 njene vrednost ohranja oziroma čim manj upada.

Navedeno pa se mora gledati v kontekstu strateškega programa razvoja občine kot ga predvideva 28. člena 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 odseljavanja,...).

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 po prosti presoji **brez vnaprejšnje določitve kriterijev**. Na to je opozoril tudi CNVOS, ki je predlagal reševanje v dveh smereh¹⁸ in sicer je ena ta, da upravljalec sprejme neka pravila, s katerim 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.

3. 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 NVO), 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 oz. če do tega pride prepustitev zemljišča v začasno rabo.

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

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 zemljiščih¹⁹, 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 ne premičnine na podlagi kakšne izmed osebnih služnosti po Stvarnopravnem zakoniku²⁰, po katerem je možnost take služnosti tudi v korist pravne osebe (torej tudi nevladne organizacije).

4. Ovrednotenje tveganj v zvezi z začasno rabo

4.1. Odgovornost lastnika /upravljalca za škodo

Obstaja možnost nastanka škode uporabniku pri uporabi degradiranih nepremičnin. Postavlja se vprašanje morebitne odgovornosti lastnika za škodo, ki bi jo uporabnik utrpel zaradi nevarnosti, ki izhajajo iz same nepremičnine v uporabi. Namreč degradirani prostori 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 prevzamejo sami odgovornost za morebitne posledice, ki bi jih doletele zaradi dotrajanosti stavbe in temu primerno tudi ravnajo 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 oz. zakupni odnos, ki ga temeljno ureja Obligacijski zakonik²¹. 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 neznanе. (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)

¹⁹ Ur. list SRS, št. 18/84, SRS 32/85, SRS 33/89, RS 24/92 RS 29/95, RS 44/97) - ZSZ, 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 oz. glede na določbe prve alineje 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 44/97-ZSZ-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](#)

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 oz. prostora: Zakon o prostorskem načrtovanju²² določa, da je enota urejanja prostora je 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 specifičirana 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 naselij²³. 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 vsake 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 pomena²⁵, sprejeta na podlagi 7. člena Zakona o prostorskem načrtovanju, ki uvaja enotno

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>

klasifikacija 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 takšen primeru bi bilo potrebno vložiti predlog za spremembo OPN, katerega 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 sejensko dvorano, razstavišče ali bencinski servis;
- iz upravne in pisarniške stavbe v trgovsko in drugo stavbo za storitvene dejavnosti, razen če se spremeni v sejensko 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 sejensko 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 nepremičnin²⁶. Na podlagi 23. člena istega zakona poznamo 5 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 GURS²⁷. 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 možna na način, da lastnik/upravljalca 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 bolje v zakonu vzpostaviti tako podlago, ki bi krajši čas in brez večjih sprememb na objektu omogočala takšno spremenjeno začasno rabo.

4.3. Izpraznitev prostorov

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

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 časi ali preneha 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 najpogosteje, 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 angažiranja, časa in denarja. Zato je potrebno večjo skrbnost posvetiti izboru zaupanja vrednega uporabnika in varstvu lastnik po prenehanju pogodbe.

5. Možnosti začasne rabe za NVO

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 življenja²⁸.

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

1. NVO s statusom v javnem interesu in druge NVO v ki delujejo v javnem interesu ali statusom socialnega podjetja v brezplačno rabo,
2. druge NVO v najem po nižji ceni s sklenitvijo neposredne pogodbe,
3. možen pa bi bil tudi dogovor o oddaji v brezplačno uporabo NVOju 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 NVO.

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

6. Praksa v izbranih občinah

6.1. Vprašanja za izbrane občine

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

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

Za uresničitev možnosti, ki so nakazane v točki 5. te analize je Mreža za prostor izbrala pet občin, v katerih namerava spomladi 2015 ugotoviti in analizirati dejansko stanje izvajanja začasne rabe nepremičnin v lasti občine v korist lokalnih nevladnih organizacij, morebitne ovire za to in vzpodbuditi izboljšanje stanja. Gre za naslednje občine: Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Maribor, Mestna občina Novo mesto, Izola in 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 rabijo?
- 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, oživitev degradiranih območij)?
- Kakšne ovire/težave imajo pri razpolaganju s temi (neuporabljanimi) nepremičninami?
- Ali imajo sprejete kakšne druge občinske predpise glede gospodarjenja-razpolaganja z nepremičninami?

2. Uporaba nepremičnin v lasti občine s strani NVO (brezplačen in odplačna):

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

3. Nepremičnine v državni last 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 nadaljevanju³⁰.

6.2.1. Mestna občina Ljubljana

Mestna občina Ljubljana (MOL) nima strategije oz. programa razvoja občine v smislu 28. člena Zakona o stvarnem premoženju občin in samoupravnih lokalnih skupnosti. Ima javno dostopen seznam nepremičnin³¹. Letno sprejme načrt upravljanja z nepremičninami, ki ga tudi do trikrat letno usklajuje. Izhodišče upravljanja je tržna naravnost – trenutno najbolj težijo k prodaji ali dolgoročno oddaja oddaja 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 oz. 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

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/>

omogočati brezplačno rabo NVOjem 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 tudi dejstvo ali organizacija deluje na nacionalnem nivoju – če je tako, bi njihovem mnenju morala država zagotavljati mehanizme za rabo svojih (številnih) nepremičnin tudi za NVOje (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 oz. prostor uporablja v skladu s prvotnim namenom ter evalvacija/pregled dobrobiti oz. doprinosa 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 NVOji 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 oz. 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. Dela letne načrte upravljanja. Imajo nekaj nepremičnin, ki jih ne rabijo. 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 rabijo. Poslovne prostore oddajajo - 3 finančni najemi in 11 pogodb za brezplačno rabo NVO. Zemljišča pa masovno oddajajo po ceniku za kmetijsko rabo - 1000m² po ceni 50 eur - imajo cca 200 pogodb do 5 let. Imajo odlok o oddajanju nepremičnin v najem³².

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

NVOjem 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 NVO 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

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

stanovanj. Imajo tudi veliko nepremičnin Sklada kmetijskih zemljišč. Tudi stavba »graščina« je v državni lasti, tam je bila nekdanj 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 se 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 prenavo 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 grejo 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 dobra 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 GURSa, 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 GURSom evidencami so našli več napak, ki jih z GURSom 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 razpolagajo z nepremičninami, ki ga tudi med letom večkrat spreminjajo. Kar ne potrebujejo gre 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 obnavljanje, 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 za vrtilčke na organiziran 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).

Glede uporabe (najem ali brezplačna raba) nepremičnin imajo klasične težave, večinoma finančne narave (težave s plačevanjem najemnin ali stroškov uporabe 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 pa so bili predhodno skvoterji. Obstaja tudi problem suma brezdomskega bivanja tam, intervenirala je že policija in opozorila na nevarnosti.

Prostore, ki jih občina ne uporablja dajejo NVOjem v brezplačno uporabo – pri čemer so uporabniki cca 98% NVO 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 sprosti, je na čakanju že več interesentov. Sodelujejo pa z regionalnim stičiščem NVO, ki je v Novem mestu, ki je lani že posredovala 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 posebnih napredkov 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 oz. 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 rabijo 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 najbolje 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 tudičasne rabe. Imajo Pravilnik o oddajanju nepremičnega premoženja v najem³³.

Glede uporabe nepremičnin (najem, brezplačna raba) so problemi finančne narave (plačila stroškov obratovanja), predvsem pa izpraznitve po koncu uporabe. Ovira pri začasnih rabi je predvsem tveganje neizpraznitve prostorov po končani rabi. NVOji 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, tudi je problem plačevanja obratovalnih stroškov. Dogaja se tudi neprimerna raba. Če bi hotela občina sedaj ukrepati v smislu izpraznitve po sodni poti, bi predstavljajo to večji 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 2000 do 2005 so predvidevali sistematičen pristop občine glede priobalnih območij, ki naj bi bila namenjena predvsem turizmu in s tem povezanimi dejavnostmi – da se sprostijo obala 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 NVOjem 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 ag zasedajo NVOji. Nimajo pregleda nad NVOji s podeljenim statusom delovanja v javnem interesu.

Na svojem območju nimajo nepremičnin v državni lasti, razen kare se nanaša na infrastrukturo. Je pa večje območje, kjer naj bi Univerza na Primorskem (stavbna pravica) gradila svoje prostore in kampus, pa so po menjavi vodstva to namero na tej lokaciji opustili.

Posebnih vzpodbud za zasebne lastnike degradiranih nepremičnin nimajo. Imajo pa odlok o NUSZ³⁴, ki ima neke možnosti za spodbudo oddajanju praznih nepremičnin.

6.3.5. Mestna občina Maribor

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/ObcIzola_PP09.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC903247AE4306A64C12578B5003407A0/$file/ObcIzola_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>

Mestna občina Maribor (MOM) ima sprejeto strategijo razvoja občine (iz leta 1996³⁵). Evidenca in upravljanje prostorov nista centralizirana, pač pa razdeljeno po posameznih uradih, npr. šport, komunala itd. Po uradih so ločene tudi finance za prostore. Enotne evidence za celotno MOM tako ni, čeprav posamezni uradi imajo svoje evidence. Ločeno vodenje nepremičnin prinaša nekaj težav, po drugi strani pa je tudi prednost, saj avtonomija uradov omogoča večjo fleksibilnost in razvoj različnih praks, s tem pa tudi primerov dobre prakse.

Imajo presej 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 boksov³⁶. Z odlokom je med drugim opredeljena znižana oz. 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 prešel tudi revizijo Računskega sodišča³⁷.

Veliko nepremičnin se oddaja NVO-jem bodisi po znižani najemnini ali brezplačno. MOM oddaja v brezplačen 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 NVOji s podeljenim statusom delovanja v javnem interesu. NVO 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 lastništva 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 ključen in krovni dokument za usmerjanje aktivnosti v občini (tudi razpolaganje z nepremičninami), kar pa je v veliki meri posledica tudi odsotnosti Strategije razvoja Slovenije, ki je glede na majhnost večine občin nujen 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 občine lahko nimajo popolnih ali uporabnih evidenc³⁸;

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 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.

- **nepremičnine se ne prodajajo:** Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti je dolgoročno naravnani – to je primarno prodaja, problem pa je, da se že nekaj časa nepremičnine ne prodajajo³⁹;
- **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 česar 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 NVOjem;
- **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 os splošne situacije v občini – prazni prostor so lahko pomemben vir podpore družbenemu razvoju ali odpravljanju splošne socialne stiske.

7. Priporočila in predlogi

7.1. Priporočila občinam za izvajanje

- občina ima dobro evidenco svojih nepremičnin;
- ima sprejet razvojni program občine (28. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti), s katerim bi določila razvojne prioritete občine, temu skladno strategijo ravnanja z nepremičninami, ki bi sledila strateškim usmeritvam občine;
- dosledno upošteva načelo gospodarnosti (4. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti) v najširšem upoštevanju njegovih elementov;
- so določeni kriteriji gospodarnega ravnanja z nepremičninami, kjer ni glavno merilo cena najema (lahko v razvojnem programu občine);
- so določena jasna merila za izbor uporabnikov – nevladnih organizacij in socialnih podjetij za brezplačno rabo ali najem po nižji ceni; izvedejo se ustrezni razpisi in presoje izpolnjevanja meril, pri tem lahko pomembno partnersko vlogo odigra regionalno stičišče nevladnih organizacij (pregled potreb nevladnih organizacij);
- spremlja stanje praznih in/ali degradiranih nepremičnin zasebnih lastnikov in (v razvojnem programu), evidentirane nepremičnine so javno objavljene in občina je lahko posrednik med lastniki in zainteresiranimi uporabniki;
- določi strateške ukrepe za vzpodbuditev opuščeni nepremičnin k oddajanju v začasno rabo (in prenovi) nepremičnin – lahko skozi odmero nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč (tako da se nadomestilo ob prepustitvi v začasno rabo zniža sli celo oprosti plačila) ali odmero komunalnih taks – ukrep naj bo na območjih, kjer je občina najbolj zainteresirana za ureditev razmer ukrepa tako določen, da bo to pravično tudi do obstoječih urejenih nepremičnin;
- proaktivno podpira začasno rabo, tako skozi poznavanje prostora, spremljanje stanja v prostoru kot z ukrepi prostorskega načrtovanja in drugimi;
- glede izselitve NVO: zaradi morebitnega tveganja stroškov izselitve ali škode se lahko predhodno preverijo možnosti komercialnega zavarovanja rizika, ki ga krije najemnik/uporabnik (možnost tudi prenos na Javno službo za najemniško upravljanje, kot jo predvideva osnutek nacionalnega stanovanjskega programa⁴⁰ – ko bo); v primeru potrebne izselitve se išče rešitev začasne rabe za NVO v drugih prostorih; tudi pri dodeljevanju sredstev občine za NVO je lahko razpisni pogoj ta, da so plačane vsi stroški, vezani na prostore v začasni rabi, ki so v lasti občine;

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

⁴⁰ http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/stanovanja/nacionalni_stanovanjski_program_2015_2025/ (str. 15)

- v primeru lastništva zemljišč preuči oz. zbira tudi interes NVO in socialnih podjetij za njihovo rabo;
- občina se dogovarja s stečajnimi upravitelji in jih spodbuja k začasni rabi nepremičnin v stečaju;
- glede morebitne odškodninske odgovornosti posebno skrbnost posveti tej problematiki ob sklenitvi pogodbe z ustreznimi pogodbenimi določili.

7.2. Priporočila nevladnim organizacijam

- pomembna je vloga regionalnih stičišč nevladnih organizacij, ki bi morala več pozornosti nameniti sistematičnemu dogovarjanju z občinami za zagotovitev prostorov za začasno rabo v korist NVOjev;
- stičišča ali pa posamezna NVO (s statusom v javnem interesu) bi bila lahko nek »vmesni posrednik« med lastnikom nepremičnine in uporabnikom – ta vmesna organizacija lahko potem izvede pregledne postopke za začasno rabo in bolj nadzira dejansko rabo – lastnik je razbremenjen; vloga take organizacije je lahko tudi identifikacija praznih in/ali degradiranih nepremičnin primernih za začasno rabo;
- NVOji bi morali pri uporabi nepremičnin svojo profesionalnost izkazovati tudi kot zaupanja vredni uporabniki.

7.3. Predlogi za spremembo predpisov oz. 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, menimo, 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 razmišljate 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 NVO, 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 2015⁴¹ in sicer v naslednjih smereh:

⁴¹ http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2015/PDV2015_2901.pdf

- ob pogoju sprejetih dobrih strateških razvojnih programov občin, bi morale občine 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 zgoj 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 zgoj 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 (poševno 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 prvega 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, bi bilo potrebno, da je skladna z namensko rabo prostora in uporabnim dovoljenjem. Še posebej če gre za starejše opuščene zgradbe, nekdanja 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, ki bi dovoljevala začasno odstopanje od sicer določene rabe oz. 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 urediti v okviru 56a člena;
- glede uporabnega dovoljenja bi bilo potrebno tako izjemo urediti v Zakonu o graditvi objektov;
- taka sprememba ima lahko tudi posledice na 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 se bo mreža podala ustrezne pripombe oziroma dopolnitve za oblikovanje dobre rešitve.

7.3.4. Problem vzpodbujanja zasebnih lastnikov k začasni rabi

Zaenkrat občine lahko to izvajajo 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.

Pripravila:
Senka Vrbica

Priloga

Začasna raba – primerjalni pregled za kreativne industrije