



REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA OBNOVO PO POPLAVAH IN PLAZOVIH

Gregorčičeva ulica 25, 1000 Ljubljana

IZVEDBA PRODAJE NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA V SKLADU S 126.E ČLENOM ZAKONA O OBNOVI, RAZVOJU IN ZAGOTAVLJANJU FINANČNIH SREDSTEV

Podrobnejši opis

Avgust 2025

1. Uvod

Novela Zakona o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev, ki je bila v Državnem zboru sprejeta dne 18. 7. 2025 je uvedla pravno podlago, ki omogoča izvedbo prodaje nepremičnega premoženja, ki je v lasti občin ali države, za namen zagotavljanja nadomestitvenih objektov. Zakon o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (v nadaljevanju: ZORZFS) tako vsebuje specialno pravno podlago za izvedbo prodaje nepremičnega premoženja, ki omogoča, da se predvsem nepremično premoženje, ki je v lasti in v upravljanju občin ponudi v odkup zgolj določenemu krogu posameznikov (tj. investitorjem nadomestitvenih objektov). Ker se, na podlagi izraženega interesa, pričakuje, da bo prišlo do hitre oz. sočasne prodaje večjega števila zemljišč, Služba Vlade Republike Slovenije za obnovo po poplavih in plazovih v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo, izdaja podrobnejši opis pravne podlage in postopkov, ki se nanašajo na 126.e člen ZORZFS.

V zvezi s prodajo, ki je podrobneje predstavljena v naslednjih poglavjih, izrecno poudarjamo, da ne gre za klasično prodajo, kjer bi se uporabljale določbe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1). Pri navedeni prodaji namreč ne gre za izvajanje gospodarske dejavnosti, kjer bi država/lokalna samoupravna skupnost zasledovala cilj gospodarnosti prodaje oz. s prodajo zasledovala cilj doseči čim večji dobiček, temveč gre za zasledovanje javnega interesa, in sicer, da se investitorjem nadomestitvenih objektov omogoči selitev na varno lokacijo, pri čemer se zagotavlja ohranjanje števila prebivalstva v občini, kot tudi nemoteno zadovoljevanje javnih potreb preko izvajanja javnih služb. Ker se pri tovrstni prodaji zasleduje navedeni javni interes, se dejanja občine oziroma države, povezana z njegovim zasledovanjem, smatrajo za oblastna dejanja, pri katerih pa se določbe ZSPDSLS-1 ne uporabljajo, temveč se smiselno uporabljajo postopkovna pravila, ki so urejena v XXII. poglavju ZORZFS, upoštevajoč subsidiarno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku.

2. Smiselna uporaba določb XXII. poglavja ZORZFS

Uvodoma poudarjamo, da je v XXII. poglavju četrtega dela ZORZFS (126.a – 126.č členi) urejena pravna podlaga za prodajo zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije in so hkrati s prostorskim izvedbenim aktom posamezne občine predvidena za gradnjo nadomestitvenih objektov. Navedene določbe so tako neposredno uporabljive zgolj za tista zemljišča, ki so v lasti RS in s prostorskim aktom izrecno predvidena za gradnjo nadomestitvenih objektov.

Ne glede na navedeno pa je v XXIII. poglavju četrtega dela ZORZFS, natančneje v 126.e členu določeno, da lahko upravljavec občinskega ali državnega nepremičnega premoženja, za namen zagotavljanja nadomestitvenih objektov iz 4. člena ZORZFS v last fizične ali pravne osebe, ki je investitor nadomestitvenega objekta, s smiselno uporabo določb drugega, tretjega in četrtega odstavka 126.a člena, 126.b, 126.c in 126.č člena ZORZFS odplačno odsvoji nepremično premoženje, katerega

upravljavec je. Ker so navedena podrobnejša pojasnila namenjena predvsem občinam, se v nadaljevanju osredotočamo na postopek odplačne odsvojitve občinskega nepremičnega premoženja.

Uvodoma tudi poudarjamo, da se nepremično premoženje po tem postopku lahko proda zgolj osebi, ki izpolnjuje pogoje investitorja nadomestitvenega objekta iz drugega odstavka 4. člena ZORZFS (tj. fizična ali pravna oseba, katere obstoječi objekt je objekt za odstranitev in je bila njena lastninska pravica na nepremičnini z navedenim objektom prenesena na Republiko Slovenijo, fizična ali pravna oseba pa je prejela odškodnino), ki še ni pridobil drugega zemljišča, namenjenega za nadomestitveno gradnjo.

Poleg tega dodatno poudarjamo, da iz opredelitve nadomestitvenega objekta izhaja, da se za nadomestitev obstoječega stanovanjskega objekta za odstranitev, lahko zgradi zgolj en nadomestitveni objekt ter posledično pridobi zgolj eno nepremičnino, ki mu omogoča gradnjo nadomestitvenega objekta. Se pravi, če se je vladni sklep nanašal na en stanovanjski objekt, se iz tega naslova lahko zgradi zgolj en nadomestitveni objekt in pridobi zgolj eno nepremičnino, ki omogoča gradnjo nadomestitvenega objekta. Pri tem pa dodatno pojasnjujemo, da v primeru, če je investitor nadomestitvenega objekta bil lastnik npr. dveh objektov za odstranitev in se je posledično vladni sklep nanašal na dva objekta, lahko navedeni investitor pridobi dve nepremičnini in tudi zgradi dva nadomestitvena objekta.

Skladno z navedenim izpostavljamo, da če bi prišlo do prodaje nepremičnega premoženja, v nasprotju z navedenimi določbami ZORZFS, bi tovrstna prodaja kršila kogentne (pravno obvezujoče) določbe zakona, kar bi v skladu s 86. členom Obligacijskega zakonika, povzročilo ničnost takšnega pravnega posla.

3. Začetek postopka prodaje nepremičnega premoženja za namen zagotavljanja nadomestitvenih objektov

Postopek prodaje nepremičnega premoženja za namen zagotavljanja nadomestitvenih objektov je v osnovi razdeljen na dva dela, in sicer na postopek dodelitve pravice do nakupa nepremičnega premoženja, ki ga vodi pristojna občina (občinska uprava) in postopek same sklenitve pravnega posla, na podlagi odločbe, ki jo izda pristojna občina, ki pa ga izvede upravljavec oziroma, če je upravljavec občina, organ občine, ki je pristojen za sklenitev pravnega posla odsvojitve nepremičnega premoženja, ki je dano naprodaj.

Da se lahko začne postopek dodelitve pravice do nakupa nepremičnega premoženja mora najprej upravljavec nepremičnega premoženja posredovati namero o prodaji posamezne nepremičnine občini. Z namenom lažje izvedbe postopkov dodelitve pravice do nakupa nepremičnega premoženja, ocenjujemo, da bi bilo primerno, če pristojna občina, skladno s svojimi akti, predhodno evidentira nezavezujoči interes investitorjev nadomestitvenih objektov za nakup nepremičnega premoženja.

Navedeno namero o prodaji, ki bo vsebovala identifikacijske podatke o prodajalcu, nepremičnini, prodajno ceno in druge pogoje prodaje (predvsem prepoved odsvojitve), je občina dolžna v roku treh

dni objaviti na svoji oglasni deski in na spletni strani. Z dnem objave namere o prodaji na oglasni deski občine začne teči sedem (7) dnevni rok za vložitev vloge za dodelitev pravice do nakupa nepremičnine.

Omenjeni sedem dnevni rok za vložitev vloge štejemo kot *t.i. materialni rok*, za katerega se ne uporabljajo pravila ZUP o izteku oziroma podaljšanju na prvi naslednji delovni dan, če se izteče na nedeljo, praznik v Republiki Sloveniji, dela prost dan v Republiki Sloveniji ali drug dan, ko se pri organu, kjer je treba vložiti vlogo, ne dela (drugi odstavek 101. člena ZUP). To pomeni, da je vloge, ki ne bodo vložene v roku sedmih dni, treba zavreči s sklepom na podlagi 3. točke prvega odstavka 129. člena ZUP.

V zvezi s tržno prodajno ceno, ki jo mora vsebovati namera o prodaji pojasnujemo, da se ta določi na podlagi cenitve, ki jo izdelata sodni cenilec ustrezne stroke, imenovan v skladu z zakonom, ki ureja sodne cenilce, ali pooblaščenec ocenjevalec vrednosti nepremičnin, imenovan v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje, ne glede na vrednost nepremičnine, ki je predmet prodaje. Ob naročilu cenitve se cenilec seznani z namenom cenitve in drugimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na vrednost zemljišč. Cenilec ob pripravi cenitve upošteva določbe ZORZFS, namen prodaje in druge okoliščine, ki vplivajo na vrednost nepremičnega premoženja. Stroške cenitve in notarske overitve ter davek na promet nepremičnin krije upravljavec nepremičnega premoženja.

4. Dodelitev pravice do nakupa zemljišča

Kot je bilo že poudarjeno v uvodu, se za vsa vprašanja, ki niso izrecno urejena v XXII. poglavju ZORZFS uporablja določbe ZUP. Tako je za odločanje v postopku dodelitve pravice do nakupa, upoštevajoč 17. člen ZUP, pristojna uprava lokalne samouprave skupnosti. To pomeni, da o zadevi odloča tajnik oziroma direktor uprave in ne župan občine.

Na podlagi objavljene namere lahko investitor nadomestitvenega objekta vloži vlogo za dodelitev pravice do nakupa nepremičnine pri občini, ki je objavila namero. Vlogo lahko vloži osebno na občini ali po priporočeni pošti. Ne glede na zahteve prvega odstavka 126.c člena, menimo, da ni formalnih zadržkov za obravnavo vloge, ki je vložena elektronsko (glede pravočasnosti gl. prvi odstavek 68. člena ZUP), če izpolnjuje druge pogoje za obravnavo, zato zavračanje vlog le zaradi načina vložitve vloge ni ustrezno.

V drugem odstavku 126.c člena so opredeljeni formalni pogoji in podatki/dokazila, ki jih mora vloga vsebovati. V vlogi je tako potrebno navesti ustrezne osebne podatke investitorja nadomestitvenega objekta (osebno ime, enotna matična številka in naslov stalnega prebivališča oziroma firma, matična številka in sedež v primeru pravne osebe), podatke o objektu za odstranitev (hišna številka, številka stavbe, številka dela stavbe), dokazilo, da je v objektu za odstranitev vsaj ena oseba imela prijavljeno stalno prebivališče na dan 31. julija 2023 in izjavo investitorja nadomestitvenega objekta, da ni pridobil drugega zemljišča, namenjenega za nadomestitveno gradnjo. Za namen lažje izvedbe postopka dodelitve pravice do nakupa nepremičnine lahko občina pripravi obrazec vloge.

V primeru iz tretjega odstavka 4. člena ZORZFS, kjer je uveljavljena solastnina ali skupna lastnina na nepremičnini z objektom za odstranitev in so posledično posamezni investitor nadomestitvenega objekta vsi skupni lastniki oziroma solastniki skupaj, morajo biti v vlogi navedeni osebni podatki vseh fizičnih oseb, ki so investitor nadomestitvenega objekta. V primeru, kjer je uveljavljena solastnina ali skupna lastnina na nepremičnini z objektom za odstranitev in so se skupni lastniki oziroma solastniki pisno sporazumeli, da je investitor nadomestitvenega objekta zgolj eden izmed njih, je potrebno vlogi priložiti tudi ta sporazum. Pri tem opozarjamo na četrti odstavek 4. člena ZORZFS, ki se nanaša na navedeni sporazum, in sicer, da morajo biti lastnoročni podpisi v sporazumu overjeni (bodisi notarsko bodisi upravno).

V primeru, da vlogi ni priloženo ustrezno dokazilo, da je v objektu za odstranitev vsaj ena oseba imela prijavljeno stalno prebivališče na dan 31. julija 2023, občina pozove investitorja nadomestitvenega objekta, da dopolni vlogo v roku, ki ga določi občina. Če v določenem roku investitor ne predloži ustreznega dokazila, se vloga šteje za popolno, pri čemer nastopi pravna fikcija in se šteje, da nobena oseba v tem objektu ni imela prijavljenega stalnega prebivališča na dan 31. julija 2023.

V šestem odstavku 126.c člena je opredeljen materialni kriterij osebe, ki se ji lahko dodeli pravica do nakupa zemljišča, in sicer investitor nadomestitvenega objekta, to je oseba, ki izpolnjuje pogoje iz 4. člena ZORZFS, ki je vložil popolno vlogo in še ni pridobil drugega zemljišča, namenjenega za nadomestitveno gradnjo. V zvezi z navedenim pojasnjujemo, da bo občina morala preveriti, če investitor nadomestitvenega objekta sploh izpolnjuje pogoje za investitorja, ki so opredeljeni v 4. členu ZORZFS. Občina bo tako morala preveriti ali je navedena fizična ali pravna oseba imela v lasti objekt za odstranitev in da je lastninska pravica na nepremičnini z navedenim objektom za odstranitev že prenesena na Republiko Slovenijo, fizična ali pravna oseba pa je prejela odškodnino (bodisi sporazumno ali v postopku razlastitve). Poleg tega občina ne sme dodeliti pravice do nakupa investitorju nadomestitvenega objekta, ki je že pridobil drugo zemljišče za gradnjo nadomestitvenega objekta.

V primeru, da je za posamezno nepremičnino več subjektov vložilo vlogo za dodelitev pravice do nakupa nepremičnine, se vse navedene subjekte, poleg upravljavca nepremičnine, ki je dano naprodaj, šteje za stranke postopka dodelitve pravice do nakupa nepremičnine. V primeru, da več investorjev izpolnjuje vse pogoje za dodelitev pravice do nakupa nepremičnine, mora občina skladno z določbami 126.č členom upoštevati prednostni vrstni red investorjev nadomestitvenih objektov. Navedeni prednostni vrstni red določa kako se dodeli pravica do nakupa izmed več investorjev, ki izpolnjujejo vse pogoje za dodelitev pravice do nakupa. Pri tem poudarjamo, da je prednosti vrstni red nastavljen na način, da se primarno zagotavlja ohranjanje števila prebivalstva v posamezni občini, kot tudi nemoteno zadovoljevanje javnih potreb preko izvajanja javnih služb. Dodatno poudarjamo, da investitorji nadomestitvenih objektov iz bližjega prednostnega vrstnega reda izključujejo investitorje nadomestitvenih objektov iz bolj oddaljenih prednostnih vrstnih redov. Tako, v hipotetičnem primeru, investitor, ki je uvrščen v drugi prednostni vrstni red izključi investitorje, ki so uvrščeni v tretji, četrti, peti in šesti prednostni vrstni red.

V primeru, da se za posamezno nepremičnino prijavi več investorjev, ki izpolnjujejo vse pogoje za dodelitev pravice do nakupa in je znotraj posameznega prednostnega vrstnega reda še vedno več

investitorjev, se pravica izmed teh investorjev dodeli tistemu investorju nadomestitvenega objekta, ki je izbran na javnem žrebu. Zakon na tem mestu ne določa podrobnejših pravil povezanih z navedenim žrebom, zato se podrobnejšo ureditev žreba prepušča pristojni občini. Predlagamo, da se uporabi tista metoda javnega žreba, s katero ima občina največ izkušenj (npr. žreb pri volilnih opravilih, dodelitvah javnih najemnih stanovanj, ipd.). Dodatno poudarjamo, da se žreb lahko izvede tudi elektronsko.

Ko se znotraj postopka dodelitve pravice do nakupa nepremičnine izbere investorja nadomestitvenega objekta, občina izda odločbo. Če se zahtevku stranke ne ugotovi, ji je pred izdajo odločbe treba omogočiti uveljavitev pravice do izjave (gl. 9. člen ZUP v zvezi s 146. členom ZUP). Kadar ima v postopku položaj stranke več oseb, se odločba vroči vsem strankam. V primeru, da bi katera stranka postopka oziroma oseba s pravnim interesom uveljavljala določene pritožbene razloge zoper izdano določbo, mora v roku sedmih dni od vročitve odločbe vložiti pritožbo, upoštevajoč subsidiarno uporabo določb ZUP. Pritožbeni organ zoper navedeni akt občinske uprave je župan občine, ki je lastnica navedenega nepremičnega premoženja.

5. Sklenitev pravnega posla

Na podlagi dokončne odločbe upravljavec nepremičnine in investor nadomestitvenega objekta skleneta kupoprodajno pogodbo v pisni obliki. Overitev podpisa na zemljiškoknjižnem dovolilu je mogoča le na podlagi dokončne odločbe in izvedenem plačilu kupnine. Bistvena sestavina, ki jo mora vsebovati pogodba je prepoved odsvojitve in obremenitve nepremičnine, ki je predmet pogodbe, za najmanj šest let v korist občine oz. države (odvisno od subjekta, ki sklepa pravni posel). Določilo o prepovedi odsvojitve in obremenitve mora vsebovati tudi ustrezno zemljiškoknjižno dovolilo. Prepoved obremenitve ne velja za ustanovitev stvarne služnosti in neprave stvarne služnosti ter hipoteke.

Pri tem še opozarjamo, da v primeru, če je občina pridobila nepremično premoženje, ki je predmet prodaje, z uporabo sredstev proračuna Republike Slovenije, mora občina pridobljena sredstva iz odplačne odsvojitve nakazati v Sklad za obnovo (proračunski sklad, urejen v 127. členu ZORZFS).