

UDK 502.7:631.4:351.823.1

PRAVNO VARSTVO KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ V SR SLOVENIJI

Slavko KOCJAN *

IZVLEČEK

Avtor v svojem prispevku podrobno razlaga vsebino tistih zakonskih določil, ki v SR Sloveniji urejajo fizično varstvo kmetijskih zemljišč za potrebe kmetijske proizvodnje, varstvo in izboljšavo proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in ekonomsko varstvo kmetijskih zemljišč.

SYNOPSIS

Juridischer Schutz des Agrarlandes in SR Slowenien

Der Autor legt eingehend den Inhalt jener gesetzlichen Bestimmungen aus, die in Slowenien den physischen Schutz des Agrarlandes für Bedürfnisse der Agrarproduktion, den Schutz und die Hebung der Produktivität der Agrarländereien sowie deren ökonomischen Schutz sichern.

I.

Varstvo kmetijskih zemljišč je pomembno predvsem zaradi proizvodnje hrane in surovin. Poleg tega pa z varstvom kmetijskih zemljišč prispevamo tudi k ohranitvi in razvoju naravnih in z delom pridobljenih vrednot človekovega okolja ter tako k oblikovanju in varstvu kulturne pokrajine. Pomembna funkcija varstva kmetijskih zemljišč pa je tudi v tem, da varujemo pokrajino pred nekaterimi elementarnimi nezgodami kot na primer pred erozijo, poplavami, plazovi ipd.

Pomembnost varstva kmetijskih zemljišč zaradi proizvodnje hrane in surovin pa ima tudi druge razsežnosti. Proizvodnja hrane in surovin prerašča namreč danes, ob povečani in bolj organizirani aktivnosti neuvrščenih držav za spremembo svetovnega gospodarskega sistema iz ekonomskega in socialnega tudi v politično vprašanje. Tiste razvite države, ki razpolagajo z glavnimi presežki hrane, izkoriščajo tak svoj položaj za ohranitev ekonomske in politične neenakopravnosti na svetu. Izkoriščanje zemeljskih površin za visoko produktivno in ceneno proizvodnjo hrane ter razvijanje lastne tehnologije in proizvodnih postopkov je zato za Slovenijo in Jugoslavijo ne samo notranje politično, temveč tudi pomembno mednarodno ekonomskopolitično vprašanje. (1).

Pri problematiki pravnega varstva kmetijskih zemljišč je potrebno opozoriti še na to, da je zemlja primarni proizvodni faktor, ker ni rezultat gospodarskega procesa ampak je dana. Zato tudi razširjena reprodukcija zemlje praviloma ni mogoča (izjema je zemlja, pridobljena z osuševanjem). V tem se loči zemlja od drugih proizvodnih faktorjev, ki so proizvod gospodarskega procesa in tako proizvedeni za nadaljnjo proizvodnjo. Ta značilnost zemlje pa ima

* Prof., dipl. iur., Zveza kmetijskih zemljiških skupnosti Slovenije,
61000 Ljubljana, Miklošičeva 4

seveda za posledico, da je zemlja predmet nasprotujočih si interesov (kmetijskih in nekmetijskih) in da je njena ponudba strogo limitirana. Mogoče so sicer spremembe kultur, spreminjanje neplodne zemlje z melioracijami, pogoditvami in drugimi tehničnimi ukrepi v plodno, spreminjanje gozda s krčenjem v kmetijsko zemljišče, zaviranje narave erozije s protierozijskimi ukrepi in hudourniški gradnjami itd., vendar pa taki ukrepi v Sloveniji ne morejo bistveno spremeniti strukture površin, ker so bile možnosti glede na dane talne in klimatske okoliščine že v zgodovinski razdelitvi površin med kmetijstvo in gozdarstvo skoraj optimalno izrabljene (2).

V SR Sloveniji smo imeli v letu 1980 po podatkih Republiškega komiteja za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ob skupni površini 2.025.592 ha 871.716 ha kmetijskih zemljišč (njive in vrtovi: 253.929 ha; sadovnjaki: 36.131 ha; vinogradi: 21.359 ha; travniki: 333.456 ha; pašniki: 226.841 ha) ter skupno 1.153.876 ha nekmetijskih zemljišč (ribniki, trstičja in močvirja: 3.446 ha). Ob tako neugodni bilanci kmetijskih površin v SR Sloveniji (na prebivalca odpade komaj nekaj nad 14 arov obdelovalnih kmetijskih zemljišč) in ob usmeritvi, da bo kmetijska proizvodnja v SR Sloveniji do leta 1985 zagotovila 85% pokrivanja prehranskih potreb (3), se še posebej zaostrojuje tudi problem pravnega varstva kmetijskih zemljišč.

11.

Podlaga za ureditev pravnega varstva kmetijskih zemljišč je podana v ustavi SR Slovenije in sicer v 102. in 103. členu. Po teh ustavnih določbah so med drugim tudi zemljišča kot dobrine splošnega pomena pod posebnim varstvom in se uporabljajo pod pogoji in na način kot to določa zakon. Tudi je treba vsako zemljišče izkoriščati v skladu s splošnimi v zakonu določenimi pogoji, s katerimi se zagotavlja njihovo smotrno izkoriščanje in drugi splošni interesi. Za smotrno izkoriščanje kmetijskih zemljišč in zagotavljanje drugih splošnih interesov na teh zemljiščih se lahko v skladu z zakonom ustanovijo kmetijske zemljiške skupnosti. V tej zvezi je omeniti še določbi drugega odstavka 15. člena in prvega odstavka 100. člena ustave SR Slovenije, po katerih tako kot pravice, obveznosti in odgovornosti glede razpolaganja, uporabe in upravljanja družbenih sredstev torej tudi družbenih kmetijskih zemljišč, urejata ustava in zakon v skladu z njihovo naravo in namenom, uresničujejo občani in civilne pravne osebe tudi lastninsko pravico v skladu z naravo in namenom nepremičnin in v skladu z družbenim interesom, ki ga določa zakon (4).

Poleg povedanega določa ustava SR Slovenije gospodarjenje s prostorom, sistem prostorskega in urbanističnega planiranja ter rabo, izkoriščanje in varstvo kmetijskih površin za razmerja, ki so skupnega pomena za delovne ljudi in občane in katera tako ureja Skupščina SR Slovenije v okviru pravic in dolžnosti z zakonom (gl. 4. točko prvega odstavka 321. člena ustave SR Slovenije).

Navedene ustavne določbe glede varstva kmetijskih zemljišč konkretizira predvsem zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 1/79 in 11/8) in zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) (Uradni list SRS, št. 26/73), ki ohranjeta in razširjata načelo enakopravnosti interesov kmetijstva pri razpolaganju s prostorom, kar pomeni ureditev odnosov med kmetijstvom in drugimi porabniki zemljišč ob upoštevanju proizvodno-tehnoloških in družbeno-ekonomskih funkcij kmetijstva (5). Po teh zakonih vsebuje varstvo kmetijskih zemljišč:

- fizično varstvo kmetijskih zemljišč za potrebe kmetijske proizvodnje, to je varstvo teh zemljišč pred spremembo njihove namembnosti,
- varstvo in izboljšavo proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in
- ekonomsko varstvo kmetijskih zemljišč.

Z določbami o fizičnem varstvu kmetijskih zemljišč, torej varstvu pred spremembami njihove namembnosti, ureja zakon o kmetijskih zemljiščih:

- namenitev zemljišč za potrebe kmetijstva in gozdarstva ter razvrstitev kmetijskih zemljišč v prostorskem delu družbenega plana občine (20. in prvi odstavek 11.a člena) in
- določitev njihove namembnosti (11. in drugi odstavek 11.a člena).

Namenitev zemljišč za potrebe kmetijstva in gozdarstva, ki pomeni primarno razdelitev prostora v urbani in ruralni del ter razvrstitev kmetijskih zemljišč glede na njihovo kvaliteto in vlogo v kmetijski proizvodnji (coniranje kmetijskih zemljišč) je način varstva kmetijskih zemljišč pred nesmotrnimi posegi zaradi trenutnih potreb, dolgoročno in glede širših interesov pa neutemeljeno. Ta namenitev in razvrstitev kmetijskih zemljišč je namreč sestavni del prostorskega dela družbenega plana občine in sicer praviloma dolgoročnega plana, s katerim se med drugim določa zasnova namenske rabe prostora (gl. 142. člen zakona o sistemu družbenega planiranja in družbenem planu SR Slovenije - Uradni list SRS, št.1/80 in 33/80). Čeprav je v praksi ponekod tako namenitev zemljišč za potrebe kmetijstva in gozdarstva kakor tudi razvrstitev kmetijskih zemljišč glede na njihovo kvaliteto in vlogo v kmetijski proizvodnji vključena v srednjeročni družbeni plan občine pač iz razloga, ker dolgoročnih planov še nimamo, pa ima ta namenitev in razvrstitev glede na svojo vsebino dejansko značaj dolgoročnega plana. Taka ureditev predvideva torej povezavo varstva kmetijskih zemljišč s celotnim sistemom družbenega planiranja ter povezuje planiranje prostora z materialnim razvojem v občini ob sodelovanju vseh zainteresiranih dejavnikov v prostoru in tako s predhodnim medsektorskim usklajevanjem namembnosti prostora razširja krog odgovornih za varstvo kmetijskih zemljišč (6).

Pri določanju zemljišč za potrebe kmetijstva in gozdarstva, torej pri primarni razdelitvi prostora, je treba upoštevati poleg družbenih planov še naravne razmere in družbene potrebe v občini.

Zemljišča namenjena za potrebe kmetijstva se razvrstijo glede na njihovo kvaliteto in njihovo vlogo v kmetijski proizvodnji:

- v zemljišča, ki so po svojih naravnih lastnostih, primernosti za uporabo sodobne tehnologije in možnosti za oblikovanje kompleksov za družbeno in družbeno organizirano kmetijsko proizvodnjo temelj proizvodnje hrane v Sloveniji
in
- v druga kmetijska zemljišča.

Zakon o kmetijskih zemljiščih tako že sam pozitivno opredeljuje najbolj kvalitetna kmetijska zemljišča pri čemer pa še pojasnjuje, da gre za kmetijsko proizvodnjo najbolj primerna ravninska in blago nagnjena zemljišča v kompleksu na kvalitetnih tleh ter vinogradniška in vrtnarska zemljišča na posebej ugodnih tleh in legah, že oblikovane obdelovalne komplekse, območja predvidenih melioracij in komasacij, s katerimi bo rodovitnost kmetijskih zemljišč izboljšana ter območja združevanja zemljišč v lastnini. Te temeljne opredelitve najbolj kvalitetnih kmetijskih zemljišč je Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v soglasju s predsednikom Republiškega komiteja za družbeno planiranje v navodilu o razvrstitvi kmetijskih zemljišč v družbenem planu občine (Uradni list SRS, št.22/81) še podrobneje opredelil tako, da se razvrstijo med najbolj kvalitetna kmetijska zemljišča:

- ki so že oblikovana (združena) v komplekse,
- na katerih so na podlagi proučitve naravnih danosti predvidene melioracije, komasacije ali druge kmetijske prostorsko-ureditvene operacije, s katerimi je mogoče zemljišče usposobiti za intenzivno kmetijsko proizvodnjo,
- zemljišča v lastnini, ki so predvidena za razvoj intenzivne družbeno-organizirane tržne proizvodnje;
- ki so predvidena za povečanje in združevanje površin pri kmetijskih temeljnih organizacijah združenega dela,
- vsa zemljišča, ki so po svojih naravnih danostih primerna za njive, na katerih je možna intenzivna rastlinska proizvodnja,
- vsa zemljišča, ki so po svojih naravnih danostih primerna za napravo intenzivnih trajnih nasadov (absolutne površine za sadjarstvo in vinogradništvo),
- kompleksi zemljišč, ki so zaradi izjemnih lastnosti in lege najprimernejši za vrtnarsko proizvodnjo.

Poleg navedenega se med najbolj kvalitetna kmetijska zemljišča razvrstijo tudi vsa ravninska, ravna in blago nagnjena (do 25% nagiba) kmetijska zemljišča do nadmorske višine 600 metrov tudi, če naravne danosti in družbene potrebe na le-teh še niso ugotovljene.

Kot vidimo je opredelitev najbolj kvalitetnih kmetijskih zemljišč zelo široka. To je tudi razumljivo, saj se s tem, da so ta zemljišča popolneje zavarovana pred spremembo njihove namembnosti, o čemer bo še govora, ohranja več kmetijskih površin za kmetijsko proizvodnjo in tako tudi zavira proces slabšanja že itak neugodne bilance kmetijskih površin v SR Sloveniji.

Kmetijska zemljišča, ki niso razvrščena med najbolj kvalitetna tako zakon o kmetijskih zemljiščih kakor tudi navodilo o razvrstitvi kmetijskih zemljišč v družbenem planu občine ne opredeljujeta posebej in jih imenujeta druga kmetijska zemljišča. Pri tem gre torej za tista kmetijska zemljišča, ki so s prostorskim delom družbenega plana občine sicer namenjena za potrebe kmetijstva, niso pa razvrščena med najbolj kvalitetna po že navedenih osnovah in merilih.

Kmetijska zemljišča, ki so razvrščena med najbolj kvalitetna, so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo. Ta zemljišča so najbolj zavarovana glede spremembe njihove namembnosti. Namembnost teh kmetijskih zemljišč se lahko spremeni samo po postopku, ki velja za spremembo družbenega plana občine seveda ob upoštevanju vseh elementov, ki opredeljujejo njihovo razvrstitev.

Druga kmetijska zemljišča imajo lahko poleg tega, da so namenjena za kmetijsko proizvodnjo v skladu z družbenimi potrebami, še druge družbeno priznane funkcije kot npr.: naravni in drugi spomeniki, vodni rezervati, zemljišča za potrebe turizma, ljubiteljskega obdelovanja kmetijskih zemljišč, za gradnjo počitniških hišic in podobno (posebej opredeljena območja) (7). Tudi glede spremembe namembnosti teh kmetijskih zemljišč velja praviloma isto kar smo povedali glede spremembe najbolj kvalitetnih kmetijskih zemljišč vendar z dvema izjemama, ki pa pri varstvu kmetijskih zemljišč upoštevata vlogo kmetijskih zemljiških skupnosti:

- v primeru spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča na posebej opredeljenih območjih za izdajo lokacijskih dovoljenj ni potrebna sprememba družbenega plana občine, temveč v postopku za izdajo dovoljenj sodeluje kmetijska zemljiška skupnost, ki kot nosilec kmetijske zemljiške politike v občini pri tem sodelovanju upošteva zlasti načelo smotrnega izkoriščanja kmetijskih zemljišč, pogoje za ohranitev in razvoj naravnih in z delom pridobljenih vrednot na teh zemljiščih, potrebo, da se zagotovijo pogoji za

počitek in rekreacijo občanov ter zagotavljanje drugih splošnih interesov na teh zemljiščih;

- v postopku za izdajo posameznih lokacijskih dovoljenj zunaj posebej opredeljenih območij predhodno predlaga kmetijska zemljiška skupnost alternativne lokacije za gradnjo, pri čemer upošteva poleg načel in potreb iz prejšnje alineje, še potrebo po naseljenosti krajine in to, da bi bila kmetijska zemljišča obdelana ter pri tem lahko da zahtevo o načinu rabe zemljišča in o drugih pogojih. V tem primeru gre torej za izredne primere, ki zahtevajo izjemni postopek zaradi zagotovitve splošnih interesov ter tudi varovanje kmetijskih zemljišč oziroma varstva in kultiviranje krajine, ki bi zaradi zapuščeniosti kot posledice deagrarizacije propadla (8).

Posebno varstvo zemljišč, namenjenih za potrebe kmetijstva in gozdarstva kot dobrin splošnega pomena, pa je po noveli zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št.11/81) še posebej zagotovljeno s tem, da so predpisani štiri pogoji za spremembo njihove namembnosti.

Prvi pogoj, ki sem ga že omenil, je v tem, da je sprememba namembnosti teh zemljišč, seveda ob upoštevanju izjem, ki zadevajo kmetijska zemljišča, ki niso trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo, dopustna le, če se spremeni prostorski del družbenega plana občine.

Drugi pogoj določa, kdaj se lahko spremeni prostorski del družbenega plana občine, ki spreminja namembnost zemljišč, namenjenih za potrebe kmetijstva in gozdarstva. Taka sprememba je dopustna le, če se zato ugotovi splošni interes v skladu s kriteriji, določenimi v dogovoru o temeljih družbenega plana SR Slovenije. V tem dogovoru za obdobje 1981-1985 so kot razvojni kriteriji za proizvodne in investicijske programe glede razpolaganja s prostorom določeni: varstvo okolja, racionalna raba prostora in razporeditev proizvodnje v skladu s policentrično zasnovano regionalnega razvoja SR Slovenije, upošteva je specifične razvojne možnosti posameznih območij. Prostorsko-ekološke zahteve oziroma omejitve za kvantitativno opredelitev kriterijev s kazalci pa so v tem, da zemljišč, ki po svojih lastnostih ustrezajo prvi kategoriji kmetijskih zemljišč (najbolj kvalitetna kmetijska zemljišča), ni moč uporabiti za stavbna zemljišča. Izjema so za industrijo določena območja, oziroma cone, stanovanjska zazidava s stanovanjsko gostoto nad 250 stanovalcev na hektar in infrastrukturni objekti in naprave, če zato ni mogoče uporabiti drugih površin in če jih vključujejo družbeni plani občin, mesta Ljubljane in Obalne skupnosti Koper. V infrastrukturo spadajo energetska, prometna, komunalna in vodnogospodarski objekti in naprave. Občine, mesto Ljubljana in Obalna skupnost Koper bodo v skladu s svojimi specifičnimi razmerami to prostorsko-ekološko omejitev po potrebi zaostrile (9). Pri tem pa je upoštevati še, da se po navodilu za uporabo kriterijev prestrukturiranja gospodarstva pri opredelitvi prostorsko-ekoloških zahtev pod pojmom stanovanjska gostota misli gostota, kjer je upoštevano zemljišče stanovanjskih objektov, pripadajočih javnih zelenic, vrtov, parkirišč in dovoznih cest, ni pa upoštevano zemljišče družbenih objektov in servisov znotraj stanovanjskega območja. Zahtevana gostota nad 250 stanovalcev na hektar izključuje vsakršno individualno gradnjo na zemljiščih, ki po svojih lastnostih ustrezajo prvi kategoriji kmetijskih zemljišč (najbolj kvalitetna kmetijska zemljišča) (10).

Po tretjem pogoju je hkrati s spremembo prostorskega dela družbenega plana občine potrebno v družbeni plan občine vnesti tudi take spremembe planiranih kmetijskih prostorsko-ureditvenih operacij, da plan kmetijske proizvodnje ne bo zmanjšan. Namen tega pogoja je, da se zagotovi nezmanjšana osnova za proizvodnjo hrane s tem, da se na preostalih kmetijskih zemljiščih poveča

(intenzificira) obseg kmetijske proizvodnje. Uzakonjeno je torej načelo analogno gozdarskemu: " če posekaš drevo, zasadi novega" .

Četrti pogoj je finančnega značaja. Investitor, to je tisti, za čigar potrebe se spreminja namembnost kmetijskih zemljišč in gozdov, je dolžan zagotoviti sredstva, ki bodo skupaj z odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč zadoščala za izvedbo spremenjenih planiranih kmetijskih prostorsko ureditvenih operacij. To pomeni, da bodo dajatve investitorjev v primeru, da bo šlo za spremembo namembnosti najboljših kmetijskih zemljišč večje kot v primeru spremembe manj kvalitetnih kmetijskih zemljišč. Taka ureditev pomeni tudi usmerjanje gradnje na manj kvalitetna kmetijska zemljišča in tako varstvo najboljših kmetijskih zemljišč. Ta dodatna sredstva plača investitor na posebni račun pri kmetijski zemljiški skupnosti. Ker gre za namenska sredstva, se smejo ta uporabiti samo za izvedbo spremenjenih planiranih kmetijskih prostorsko-ureditvenih operacij.

V zvezi s fizičnim varstvom kmetijskih zemljišč, to je z varstvom pred spremembo njihove namembnosti, moram opozoriti še, da je po 141. členu zakona o kmetijskih zemljiščih do sprejetja prostorskega dela družbenega plana občine, s katerim se namenjajo zemljišča za potrebe kmetijstva in gozdarstva prehodni režim namembnosti kmetijskih zemljišč urejen zelo restriktivno in to iz razloga, da se v tem prehodnem obdobju ne bi posegalo po najboljših kmetijskih zemljiščih. Sprememba namembnosti kmetijskega zemljišča ali gozda je v tem prehodnem obdobju dopustna samo s soglasjem kmetijske zemljiške skupnosti in to le v treh primerih:

- če gre za gradnjo objektov regionalnega pomena,
- če gre za organizirano stanovanjsko gradnjo pod pogojem, da ta ni predvidena na njivskih površinah ali na večjih že melioriranih površinah, in
- če gre za gradnjo objektov, ki so zajeti v že sprejetih družbenih planih.

Glede na to, da velja ta restriktivni režim spreminjanja namembnosti kmetijskih zemljišč samo v prehodnem obdobju, to je do sprejetja takega prostorskega dela družbenega plana občine, ki bo namenjal zemljišča za potrebe kmetijstva in gozdarstva, bo ta režim nehal veljati sukcesivno za posamezne občine.

IV.

Varstvo in izboljšavo proizvodnih sposobnosti kmetijskih zemljišč zagotavlja zakon o kmetijskih zemljiščih:

- z dolžnostjo njihovega obdelovanja (18. do 20. člen),
- s tem, da je lahko lastnik tistih kmetijskih zemljišč, ki so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo samo tisti občan, ki ima status kmeta po zakonu o kmetijskih zemljiščih (četrti odstavek 58. člena) in
- s kmetijskimi prostorsko-ureditvenimi operacijami (agrarnimi operacijami) (VII. poglavje).

Dolžnost obdelovanja kmetijskih zemljišč varuje njihovo proizvodno sposobnost in s tem tudi samo zemljišče pred propadom (zamočvirjenje, zaraščanje in pd.). Zato imajo lastniki, uporabniki in imetniki kmetijskega zemljišča pravico in dolžnost, da v svojem, skupnem in splošnem družbenem interesu obdelujejo kmetijska zemljišča kot dobri gospodarji v skladu s predpisi, samoupravnimi splošnimi akti kmetijskih organizacij ter drugih samoupravnih organizacij in skupnosti, ki so zainteresirane za varstvo človekovega okolja. Lastniki, upo-

rabniki in imetniki kmetijskih zemljišč, ki so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo pa morajo ta obdelovati tudi v skladu z družbenim planom občine.

Nadzor nad izvajanjem te oblike varstva kmetijskih zemljišč je v pristojnosti kmetijske zemljiške skupnosti, ki je dolžna skrbeti za pravilno rabo kmetijskih zemljišč (1. alineja prvega odstavka 6. člena zakona o kmetijskih zemljiščih). Če lastnik, uporabnik ali imetnik kmetijskega zemljišča ne izpolnjuje dolžnosti glede obdelovanja, razišče kmetijska zemljiška skupnost vzroke za tako stanje, predlaga primerne ukrepe in pri tem daje ustrezno pomoč. V primeru, da lastnik kmetijskega zemljišča teh predlogov ne upošteva v roku enega leta, predlaga kmetijska zemljiška skupnost občinskemu upravnemu organu, pristojnemu za kmetijstvo, da dodeli to kmetijsko zemljišče v začasno upravljanje kmetijski zemljiški skupnosti za dobo petih let. Ta doba se lahko podaljša še za naslednjih pet let, če občinski upravni organ, pristojen za kmetijstvo, ugotovi, da se niso spremenile okoliščine, zaradi katerih je bila odločba o začasnem upravljanju izdana. Povedano velja tudi v primeru, če lastnik, uporabnik ali imetnik ne upošteva zahteve ob določitvi alternativne lokacije v postopku za izdajo lokacijskih dovoljenj zunaj posebej opredeljenih območij drugih kmetijskih zemljišč glede načina rabe zemljišča in o drugih pogojih, ki zadevajo rabo zemljišča (tretji odstavek 11. člena) in takih zahtev kmetijske zemljiške skupnosti ob prodaji ali dajanju kmetijskih zemljišč v zakup občanu, ki ni kmet (tretji odstavek 60. člena). Ti ukrepi se prav tako uporabijo proti lastniku, uporabniku in imetniku melioriranega kmetijskega zemljišča, ki pri izbiri kulture in načina obdelovanja melioriranih zemljišč ne upošteva programa melioracij, sredstva, vložena v ta zemljišča in družbeni plan občine (112. člen). Posledice neizpolnjevanja navedenih dolžnosti so tudi v tem, da kmetijsko zemljišče v lastnini postane družbena lastnina, če je to zemljišče 10 let v začasnem upravljanju, kar pa ne velja za zemljišče v lastnini kmeta, ki zaradi starosti ali delovne nezmožnosti ne more obdelovati kmetijskega zemljišča z osebnim delom (prvi odstavek 33. člena). Prav tako se prenese na kmetijsko zemljiško skupnost kmetijsko zemljišče tiste kmetijske organizacije, ki ni eno leto izpolnjevala navedenih dolžnosti obdelovanja (drugi odstavek 33. člena).

Pojasniti še moram, da kmetijska zemljiška skupnost v skladu z 18. členom zakona o kmetijskih zemljiščih izvaja začasno upravljanje kmetijskega zemljišča tako, da v imenu in za račun lastnika dodeli to zemljišče v uporabo kmetijski organizaciji ali pa ga da v zakup kmetu, vendar samo za čas, ko je to zemljišče v začasnem upravljanju. Lastniku kmetijskega zemljišča, ki je v začasnem upravljanju, pripada odškodnina, ki mora ustrezati poprečni zakupnini za enako ali podobno zemljišče v kraju, kjer je to zemljišče, po odbitku vrednosti vlaganj v razširjeno reprodukcijo. Pri tem pa lastnika ni mogoče obremeniti za vlaganja, ki bi bila večja od odškodnine, razen če je bil o višini teh vlaganj dosežen sporazum.

Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izdal tudi navodilo o tem, kdaj se šteje, da obdelovalec ravna kot dober gospodar (Uradni list SRS, št. 22/81). To navodilo določa merila za presojo ali lastnik, uporabnik oziroma imetnik kmetijskega zemljišča (obdelovalec) obdeluje zemljišče kot dober gospodar. Pri tem to navodilo določa, da se šteje za dobrega gospodarja tisti obdelovalec kmetijskega zemljišča, ki obdeluje kmetijsko zemljišče v skladu z agrokarto (11) tako, da je ob uporabi sodobne agrotehnikе omogočeno doseganje čim večjih pridelkov na enoto površine. Kot merilo za ugotavljanje količine pridelkov pa se uporablja poprečni pridelek na enoto površine ustrezne kulture v občini in razvrstitev kmetijskih zemljišč na tista, ki so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo in druga kmetijska zemljišča. Poleg tega

to navodilo predpisuje tudi agrotehnične ukrepe, ki jih mora izvajati obdelovalec kmetijskih zemljišč, da bi zadostil merilom dobrega gospodarja (naj - nujnejši ukrepi za varstvo rastlin pred boleznimi in škodljivci; odstranjevanje karantenskih in drugih nevarnih plevelov z njivskih površin; košnja travnikov; preprečevanje zaraščanja travnikov z grmovjem; neustrezna delitev kmetijskih površin; neupravičeno zatavljanje njivskih površin tako, da je dosežen pridelok hranilnih snovi manjši kot če bi prideloval njivske kulture; primerna obdelava in zaščita vinogradov in sadovnjakov; izvajanje sprejetega skupnega programa proizvodnje na melioriranih in komasiranih zemljiščih; ohranjanje in izboljševanje rodovitnosti tal z načinom rabe kmetijskih zemljišč in tehnologije; upoštevanje sortnega sestava in obvezna menjava semen; neupravičena naprava trajnih nasadov na zemljiščih, ki zato niso najprimernejša ali pa so z družbenim planom občine oziroma agrokarto namenjena za drugo kmetijsko proizvodnjo oziroma je na teh zemljiščih predvidena melioracija ali komasacija).

Varstvo in izboljšava proizvodnih sposobnosti kmetijskih zemljišč je zagotovljena poleg dolžnosti njihovega obdelovanja tudi s tem, da je lahko lastnik tistih kmetijskih zemljišč, ki so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo samo tisti občan, ki ima status kmeta po zakonu o kmetijskih zemljiščih (12). Po drugem odstavku 21. člena zakona o kmetijskih zemljiščih občani ter društva in druge civilne pravne osebe teh zemljišč tudi ne morejo pridobivati s pravnimi posli med živimi ter jih v skladu s četrtem odstavkom 23. člena prav tako ne morejo pridobiti z dedovanjem. Isti namen ima tudi prednostna pravica kmetijskih organizacij in kmetov do nakupa in zakupa kmetijskih zemljišč (gl. 24. in 38. člen zakona o kmetijskih zemljiščih) glede drugih kmetijskih zemljišč (13). Sem štejemo tudi omejitve kroga občanov, ki niso kmetje po zakonu o kmetijskih zemljiščih in ki jim kmet sme podariti kmetijsko zemljišče. Ta krog je omejen na tiste občane, ki so sorodstveno tako ozko povezani s kmetom - darovalcem, da je naravno, da jim kaj podari, oziroma da potom darilnih pogodb ureja tudi dedna razmerja (14). Iste cilje zasleduje tudi posebna ureditev dedovanja kmetij, to je takih kmetijskih in gozdnih gospodarskih enot, ki zagotavljajo lastniku s kmetijsko in drugi z njo povezano gospodarsko dejavnostjo primerno preživljanje ter jo je kot tako določila občinska skupščina na predlog kmetijske skupnosti in krajevne skupnosti (gl. 1. in 3. člen zakona o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev - kmetij - Uradni list SRS, št. 26/73). Tako kmetijo deduje praviloma samo en dedič in sicer tisti, ki ima namen obdelovati kmetijsko zemljišče z osebnim delom, pri tem pa ima prednost tisti, ki je ta svoj namen izkazal tako, da je bodisi na kmetiji delal oziroma se usposobil za obdelovanje kmetijskih zemljišč, bodisi s svojim trudom, zaslužkom ali kako drugače prispeval k ohranitvi oziroma izboljšanju proizvodnih zmogljivosti kmetije (gl. 5. in 11. člen navedenega zakona).

Navedene omejitve lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in pridobivanje teh po občanih, ki niso kmetje po zakonu o kmetijskih zemljiščih imajo tudi namen omejevanja drobljenja kmetijskih zemljišč in tako prispevajo k njihovi smotrnejši obdelavi. Te omejitve tudi uveljavljajo načelo, da naj imajo kmetijsko zemljišče predvsem tisti, ki opravljajo kmetijsko dejavnost, ki ga torej obdelujejo in s tem izvajajo pravico in dolžnost izkoristi - ščati to zemljišče za pospeševanje kmetijske proizvodnje v lastnem interesu to je za pridobivanje dohodka in v interesu socialistične skupnosti (15).

Izboljšavo proizvodnih sposobnosti kmetijskih zemljišč zagotavljajo kmetijske prostorsko-ureditvene operacije, to je agrarne operacije. Med agrarne operacije štejemo po zakonu o kmetijskih zemljiščih medsebojno menjavo kme-

tijskih zemljišč, arondacijo, komasacijo, melioracijo, združevanje zemljišč in druge posege v urejanje in rabo kmetijskih zemljišč. Namen agrarnih operacij je urejanje kmetijskega prostora zaradi smotrnega izkoriščanja, uvajanja moderne tehnologije pridelovanja, vzpostavljanje optimalnejših proizvodnih enot in s tem zagotavljanje večje produktivnosti v kmetijski proizvodnji. Agrarne operacije so povezane s celotnim sistemom družbenega planiranja ter morejo biti zato v skladu s samoupravnimi sporazumi o temeljnih planov in prostorski deli družbenih planov občin (63. člen zakona o kmetijskih zemljiščih). Pri tem velja opozoriti še na to, da samo dejstvo, da komasacija oziroma melioracija predvidena v dogovoru o temeljnih družbenega plana in družbenem planu občine, nadomešča voljo uporabnikov in kmetov lastnikov kmetijskih zemljišč (16). S tako ureditvijo se tako v skladu z družbenimi interesi ustvarjajo pravice in dolžnosti uporabnika in lastnika kmetijskih zemljišč v procesu družbenega planiranja, torej v procesu političnega odločanja o družbeno-ekonomskih ukrepih, pri katerih pa uporabniki in lastniki kmetijskih zemljišč tudi sami sodelujejo (17).

V.

Ekonomsko varstvo kmetijskih zemljišč je zagotovljeno

- z obveznostjo plačevanja posebnega nadomestila za zmanjšano možnost pridobivanja, če se kmetu ali kmetijski organizaciji odvzame kmetijsko zemljišče (13. člen),
- z plačevanjem odškodnin za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, za izkoriščanje nekaterih rudnin na kmetijskih zemljiščih in za onesnaževanje kmetijskih zemljišč (14., 15. in 16. člen), ter
- s tem, da je investitor za čigar potrebe se spreminja namembnost kmetijskih zemljišč dolžan zagotoviti sredstva, ki bodo skupaj z odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč zadoščala za izvedbo tistih spremenjenih kmetijskih prostorsko-ureditvenih operacij, ki bodo zagotavljala, da plan kmetijske proizvodnje ne bo zmanjšan (11. a člen). O tej obliki ekonomskega varstva kmetijskih zemljišč smo že govorili v zvezi s pojmi za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč.

Posebno nadomestilo za zmanjšano možnost pridobivanja pripada kmetu oziroma kmetijski organizaciji za odvzeto zemljišče poleg odškodnine po predpisih o razlastitvi. To nadomestilo mora biti tolikšno, da kmetu oziroma kmetijski organizaciji skupaj z odškodnino zadošča po izbiri kmeta oziroma kmetijske organizacije bodisi za tolikšno izboljšanje preostalega zemljišča, da nista prikrajšana na svojem dohodku, bodisi, da si lahko pridobita drugo enakovredno zemljišče. Ostarelemu oziroma za delo nezmožnemu kmetu pa pripada za odvzeto kmetijsko zemljišče pravica do preživninskega varstva po posebnih predpisih. Namen take ureditve je v tem, da kmet in kmetijska organizacija obdržita podlago za svojo kmetijsko proizvodnjo oziroma za ustvarjanje dohodka. Zakon s tem tudi zagotavlja nezmanjšano vrednost kmetijske proizvodnje, večkrat pa tudi ohranja delovno mesto v kmetijstvu (18).

Med odškodninami v zvezi s kmetijskimi zemljišči je gotovo najpomembnejša odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. To odškodnino mora plačati vsak, ki spremeni namembnost kmetijskega zemljišča na podlagi lokacijskega dovoljenja ali drugega upravnega akta ali pa če spremeni namembnost tega zemljišča brez takega akta, bodisi, ker ta ni predpisan ali

pa v nasprotju s predpisi (črna gradnja) tako, da se to zemljišče ne uporablja več za kmetijsko ali gozdno proizvodnjo. Ta odškodnina se plača tudi za tista stavbna zemljišča, ki so po urbanističnih dokumentih, ki določajo rabo kmetijskih zemljišč v nekmetijske namene, namenjena za graditev pa se na njih še ni gradilo (gl. 9. člen zakona o kmetijskih zemljiščih). Odškodnina se plača od površine zemljišča, ki je določeno za gradnjo in od površine zemljišča, ki je z zazidalnim ali lokacijskim dovoljenjem namenjeno za redno rabo objekta (funkcionalno zemljišče). Odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča predpiše z odlokom občinska skupščina in sicer v znesku za kvadratni meter ob upoštevanju lege in kakovosti zemljišč in ne sme biti manjša od 20 dinarjev. Izvršni svet Skupščine SR Slovenije lahko ta znesek valorizira v skladu s splošnim gibanjem cen. Na pobudo Zveze kmetijskih zemljiških skupnosti Slovenije pa sklenejo občinske skupščine dogovor o skupnih osnovah in merilih za določitev te odškodnine. Velikost te odškodnine je sedaj določena od 20 do 100 din za kvadratni meter in je različna po posameznih občinah. Pripomniti še moram, da se za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča ne šteje gradnja objektov za rejo govedi, konj, drobnice in prašičev s pripadajočimi objekti, gradnja gozdnih prometnic in dovoznih poti do gorskih in hribovitih predelov ter gradnja rastlinjakov. V tem primeru gre torej za objekte, ki so neposredno povezani s kmetijsko proizvodnjo. Poleg tega pa so plačila te odškodnine oproščeni investitorji:

- kadar gre za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča ali gozda za potrebe JLA ali za namene v okviru programa splošnega ljudskega odpora,
- kadar se na zemljišču gradijo objekti zaradi obrambe pred poplavami,
- kadar se na zemljišču gradijo objekti za urejanje vodnega režima z namenom, da se zagotovi varstvo pred škodljivim delovanjem voda in erozije, varstvo vodnih količin in zalog ter varstvo kakovosti voda,
- kadar se na zemljišču gradijo objekti zaradi vzdrževanja naravnih vodotokov, vodnogospodarskih objektov in naprav v splošni rabi.

Druga vrsta odškodnine v zvezi s kmetijskimi zemljišči je odškodnina za izkoriščanje kamna, mivke, gramoza, peska in opekarske gline. Ta odškodnina se plačuje v znesku 5% od prodajne cene izkopanih rudnin poleg odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Plačilo obeh vrst odškodnin pa ne odvezuje tistega, ki navedene rudnine izkorišča, da omogoči po končanih delih ponovno uporabo zemljišča v smislu 7. člena zakona o rudarstvu (Uradni list SRS, št. 17/75), pri čemer občinski upravni organ, pristojen za rudarstvo, odloči, za katere namene se naj to zemljišče usposobi glede na tehnične, gospodarske in prostorske kriterije. Ta odškodnina je bila uvedena glede na javno razpravo v okviru SZDL Slovenije o problemih kmetijstva, ki je opozorila na probleme v zvezi z odpiranjem gramoznic brez smotrne in dolgoročne presoje utemeljenosti takšnih posegov.

K plačilu odškodnine zaradi onesnaženja kmetijskih zemljišč je zavezan vsak, ki zaradi izpuščanja v zrak večjih koncentratov škodljivih snovi, kot je dovoljeno po predpisih o varstvu zraka, ali kako drugače povzroči onesnaženje kmetijskega zemljišča ali gozda tako, da se zmanjša kmetijska oziroma gozdna proizvodnja, ali tako, da vsebujejo kmetijski pridelki več škodljivih snovi kot je to normalno, ne glede na pravice oškodovancev po načelih odškodninskega prava in sicer v sorazmerju z zmanjšano kmetijsko oziroma gozdno proizvodnjo oziroma v sorazmerju z zmanjšano vrednostjo kmetijskih oziroma gozdnih proizvodov. Pripomniti pa moram, da se plačilo te odškodnine še ni začelo izvajati, ker izvršni svet Skupščine SR Slovenije ni izdal ustreznih predpisov o ugotavljanju onesnaženja kmetijskih zemljišč

in gozda ter merilih za določanje te odškodnine in načinu plačevanja.

Vse navedene odškodnine se plačujejo pristojni kmetijski zemljiški skupnosti, ki odvaja 15 dinarjev od kvadratnega metra odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča Zvezi vodnih skupnosti Slovenije. Sredstva, ki jih pridobi z odškodninami kmetijska zemljiška skupnost so namenska in jih ta sme uporabiti samo za pridobivanje in izboljševanje kmetijskih zemljišč, za izpolnitev obveznosti po zakonu o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) ter za stroške svoje dejavnosti. Sredstva, ki jih pridobi Zveza vodnih skupnosti Slovenije pa se smejo uporabiti v skladu s programi izključno le za urejanje kmetijskih zemljišč zaradi povečanja njihove rodovitnosti in sicer za kmetijske melioracije in komasacije ter do 5% vseh sredstev za sofinanciranje raziskovalnih tem s tega področja in Zveze kmetijskih zemljiških skupnosti Slovenije (17. člen zakona o kmetijskih zemljiščih).

O P O M B A

- (1) GI. Ocena uresničevanja sklepov II. seje konference ZKS o kmetijstvu in nadaljnje naloge, Ljubljana, oktobra 1976, 5. in 6. str.
- (2) S.Kocjan: Dedovanje kmetijskih zemljišč in kmetij, Ljubljana 1973, 11. str.
- (3) Družbeni plan SR Slovenije za obdobje 1981-1985 (Uradni list SRS, št. 14/81) t.4.1.8.
- (4) Navedeni določbi nakazujeta tudi proces izenačevanja lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih z družbeno lastnino na kmetijskih zemljiščih ter tako strukturno spremembo lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih kot posledico prilagajanja te lastninske pravice nadaljnjemu razvoju socialističnih samoupravnih družbenoekonomskih odnosov v kmetijski proizvodnji. Natančneje o tem S. Kocjan: Značilnosti lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih. Združeno delo, posebni zvezek 1981, Strokovni simpozij Zakon o združenem delu v teoriji in praksi, 319 in sl.str.
- (5) S.Kocjan: Kmetijska zemljišča, Ljubljana 1979, 53. str.
- (6) Idem, 55.str,
- (7) Družbeno priznane funkcije navaja zakon samo primeroma. Predvsem gre za naravne in kulturne spomenike, ki so pod posebnim družbenim varstvom po zakonu o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št.1/81) in za vodne rezervate, pri čemer gre za varovanje vodnih količin po določbah zakona o vodah (Uradni list SRS, št.16/74), s tem, da se posebej opredeljujejo območja tudi za različne oblike turizma in potreb občanov po rekreaciji, sledi zakon o kmetijskih zemljiščih ugotovljenim družbenim potrebam in realnim interesom, da se v določenih območjih omogočijo različne oblike organiziranega počitniškega turizma, ki naj bi razbremenile stihijsko naseljevanje vikend-turizma na kme-

tijskih intenzivnejših območjih. (Republiška konferenca ZSDL Slovenije, Informacija, št.5/77, 35. str.).

- (8) Glej kot pod (5), 63. do 65. str.
- (9) Gl. 2. in 4. člen dogovora o temeljih družbenega plana SR Slovenije za obdobje 1981-1985 (Uradni list SRS, št.1/81).
- (10) Gl. opredelitev prostorsko-ekoloških zahtev v navodilu za uporabo kriterijev v prestrukturiranje gospodarstva, ki je sestavni del dogovora pod (9).
- (11) Četrty odstavek 10. člena zakona o kmetijskih zemljiščih določa, da je za razvrstitev kmetijskih zemljišč treba izdelati agrokarto, to je karto razvojnih usmeritev kmetijstva v občini. Pri tem gre za zahtevo, da se na podlagi razvrstitve zemljišč za potrebe kmetijstva v prostorskem delu družbenega plana občine pristopi k izdelavi konkretnega dolgoročnega načrta rabe kmetijskih zemljišč, ki naj po ožjih zemljiških kompleksih predvidi vrsto kulture, način proizvodnje, intenziteto rabe in podobno. Hkrati naj ta načrt predvidi tudi ukrepe, ki so potrebni za izvajanje takšne dolgoročne usmeritve. Namen izdelave agrokarte je, da se ustvari dolgoročna podlaga za kontinuirano planiranje kmetijske proizvodnje v občini (kot pod (5) 57. str.).
- (12) Po 4. členu zakona o kmetijskih zemljiščih se šteje za kmete občan, ki z osebnim delom obdeluje kmetijsko zemljišče, na katerem ima kdo lastninsko pravico, je za to obdelovanje ustrezno usposobljen ter mu kmetijska dejavnost pomeni glavno oziroma dopolnilno dejavnost. Natančneje o tem: S.Kocjan: Status kmeta in kmetijskih organizacij po novem zakonu o kmetijskih zemljiščih, Pravniki št.1-3/79, 33. do 44. str.
- (13) 24. člen zakona o kmetijskih zemljiščih določa več upravičencev prednostne pravice do nakupa kmetijskega zemljišča, ki pa niso vsi v enakem položaju.

Po prednostnem vrstnem redu so upravičenci:

- zakupnik kmetijskega zemljišča, ki je kmet ali kmetijska organizacija, razen v primeru, če gre za zakup iz 50.člena, to je za zakupna razmerja med kmeti, ki se sklepajo zaradi posebnih razlogov za čas, dokler ti razlogi trajajo,
- kmetijska organizacija, katere zemljišče meji na zemljišče, ki je predmet ponudbe,
- kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni glavno dejavnost in katerega zemljišče meji na zemljišče, ki je predmet ponudbe.
- kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni dopolnilno dejavnost in katerega zemljišče meji na zemljišče, ki je predmet ponudbe,
- kmetijska zemljiška skupnost,
- kmetijska organizacija, ki ima zemljišče v primerni oddaljenosti,
- kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni glavno dejavnost in ima zemljišče v primerni oddaljenosti,
- kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni dopolnilno dejavnost in katerega zemljišče je v primerni oddaljenosti.

Omeniti še moram, da ima lovska organizacija, ki upravlja lovišče, po 29. členu zakona o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč prednostno pravico do nakupa kmetijskega zemljišča, vendar šele za kmetom, katerega zemljišče meji na zemljišče, ki se prodaja. Lovska organizacija ima tako prednostno pravico do nakupa kmetijskega zemljišča pred kmetijsko zemljiško skupnostjo.

Po 38. členu zakona o kmetijskih zemljiščih velja povedano tudi za zakup kmetijskih zemljišč.

- (14) Po prvem odstavku 29. člena zakona o kmetijskih zemljiščih sme kmet podariti kmetijsko zemljišče ali gozd občanom, ki niso kmetje, če so ti njegov zakonec ali oseba, ki je po predpisih o zakonski zvezi izenačena z zakoncem, njegovi potomci, posvojenci in njihovi potomci ter njegovi starši, bratje oziroma sestre.
- (15) Prim.petnajsti odstavek III. t.temeljnih načel ustave SR Slovenije.
- (16) Po 79. in 99. členu zakona o kmetijskih zemljiščih je sicer eden od pogojev za komasacijo oziroma melioracijo tudi to, da so se za komasacijo oziroma melioracijo izrekli uporabniki in tisti lastniki kmetijskih zemljišč, ki so kmetje in imajo skupaj z lastniki kmetijskih zemljišč, ki niso kmetje več kot polovico površin vseh kmetijskih zemljišč na komasacijskem oziroma melioracijskem območju.
- (17) Kot pod (4), 324. in 325. str.
- (18) Kot pod (5), 68. in 69. str.

