

Datum: 30.06.2010

Oznaka: PS/907- 2010

## **MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE**

**Župančičeva 3**

**1000 Ljubljana**

**gospod Aleš Zalar, minister za pravosodje**

### **Zadeva: PRIPOMBE IN PREDLOGI GZS K PREDLOGU NOVELE ZAKONA O ZEMLJIŠKI KNJIGI (EVA 2010-2011-0040)**

Zveza: Dopis ministru za pravosodje, gospodu Alešu Zalarju z dne 23.06.2010.

Spoštovani gospod minister, Aleš Zalar,

Gospodarska zbornica Slovenije si z namenom povečevanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva z aktualnimi vsebinami in oblikami vključevanja gospodarskih subjektov prizadeva povečati strateški vpliv na procese sprejemanja in spreminjanja predpisov na vladnem in parlamentarnem. V ta namen GZS tekoče spremlja sprejemanje, spreminjanje in izvajanje predpisov s področja gospodarstva ter beleži odzive poslovne prakse.

Večje število članov GZS nas je opozorilo, da je v javni razpravi *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zemljiški knjigi, EVA 2010-2011-0040* (v nadaljevanju: predlog novele ZZK-1). Ker nekatere spremembe, ki jih predvideva ZZK-1 pomembno vplivajo na pravni in ekonomski položaj gospodarskih subjektov, želimo kot reprezentativna gospodarska zbornica s svojimi pripombami in predlogi prispevati k izoblikovanju kakovostnega besedila predloga novele ZZK-1, ki bo bolj uravnoteženo varoval položaj gospodarskih subjektov kot strank v postopkih.

Uvodoma naj poudarimo, da GZS v načelu podpira proces informatizacije zemljiške knjige, ki se ga je lotilo Ministrstvo za pravosodje.

Vendar izražamo odločno nestrinjanje z nekaterimi ugotovitvami predlagatelja in bistvenimi rešitvami predloga novele ZZK-1, in sicer:

- z ugotovitvijo predlagatelja zakona, da sprejetje zakona ne bo imelo nikakršnih posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij;
- s predlaganimi rešitvami iz 125.a – 125.e člena predloga novele ZZK-1, po katerih mora zemljiškoknjižni predlog v imenu predlagatelja obvezno vložiti notar oz. odvetnik kot pooblaščenec predlagatelja ali Državno pravobranilstvo RS kot zakoniti zastopnik predlagatelja, sicer se vloga zavrže;
- s predlagano spremembo 142. člena ZZK-1, ki prenaša hrambo izvirnikov listin, ki so podlaga za zahtevani vpis s sodišč na notarje;

Prav tako ocenjujemo, da:

- ni ustrezno s predlogom novele ZZK-1 uvajati novih pojmov, ki jih materialnopravni predpisi stvarnega prava ne uporabljajo (predlagani novi 13.a člen ZZK-1);
- predlagana sprememba 70. člena ZZK-1 (razpolaganje z zaznamovanim vrstnim redom) prinaša neizogibno podražitev in slabšo dostopnost tega instrumenta ter posledično nižjo raven varnosti pravnega prometa;
- predlagani novi tretji odstavek 11. člena ZZK-1, ki predvideva, da se kot nepremičnina v zemljiško knjigo vpiše tudi stavbna pravica, v ZZK-1 vnaša grobo pravno nedoslednost in neskladnost z materialnopravnimi predpisi stvarnega prava;

**Naše trdno stališče je, da so zgoraj navedene rešitve predloga novele ZZK-1 pravno-sistemske neustrezne ter nesorazmerne, in da zato predlog novele ZZK-1 v tej fazi še ni pripravljen za obravnavo na Vladi in v Državnem zboru RS. Zato predlagamo, da se predlog novele ZZK-1 ponovno temeljito prouči in da se poiščejo pretehtane rešitve, ob sodelovanju širše strokovne javnosti, vključno s predstavniki gospodarstva. Svoj predlog utemeljujemo tudi s tem, da predlog novele ZZK-1 ni uvrščen v normativni delovni program dela Vlade Republike Slovenije za leto 2010 in zato njegov sprejem ne predstavlja prioritete.**

V nadaljevanju vam pošiljamo naše pripombe in predloge k posameznim členom predloga novele ZZK-1. Vse pripombe in predlogi GZS temeljijo na odzivih poslovne prakse, ki jih vsakodnevno prejemamo neposredno od gospodarskih subjektov, zlasti v okviru Zbornice za poslovanje z nepremičninami, Združenja za svetovalni inženiring in Združenja za izvedbeni inženiring.

Lep pozdrav,

mag. Samo Hribar Milič  
Generalni direktor GZS

## **PRIPOMBE IN PREDLOGI GZS K PREDLOGU ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O ZEMLJIŠKI KNJIGI**

### **1. ANALIZA UČINKOV NA GOSPODARSTVO**

Uvodoma poudarjamo, da se ne strinjamo z ugotovitvijo predlagatelja zakona, da sprejetje zakona ne bo imelo nikakršnih posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij (točka 13 gradiva Številka: 007-54/2010 z dne 24.06.2010). Predlagane rešitve, ki jih predvideva predlog novele ZZK-1, zlasti pa monopolizacija vlaganja zemljiškoknjižnih predlogov namreč neposredno vplivajo na poslovanje oz. konkurenčnost večjega števila gospodarskih subjektov, ki opravljajo dejavnost posredovanja v prometu z nepremičninami, svetovalno (konzultantsko) dejavnost in poslovno-storitveno dejavnost na področju poslovanja z nepremičninami.

### **2. OBVEZNO VLAGANJE ZEMLJIŠKOKNJIŽNIH PREDLOGOV PO PROFESIONALNIH POOBLAŠČENCIH**

Menimo, da predlagatelj zakona za predlog nove ureditve, po kateri se postulacijska sposobnost za vlaganje zemljiškoknjižnih postopkov omeji s pravilom o obveznem zastopanju po notarju ali odvetniku, ni izkazal razumnih in z ustavno skladnih razlogov, in da zaradi tega predlagana rešitev predstavlja nesorazmeren poseg v postulacijsko sposobnost posameznikov.

Menimo, da je generalna predpostavka predlagatelja, da so fizične in pravne osebe v RS za vlaganje zemljiškoknjižnih predlogov postulacijsko nesposobne, neutemeljena, in da pri vlaganju zemljiškoknjižnih predlogov ni pravnopolitičnih razlogov, ki bi narekovali uvedbo obveznega zastopanja strank po odvetnikih in notarjih. Navedeno izhaja predvsem iz narave odločanja o zemljiškoknjižnih predlogih, ki je osredotočeno predvsem na izpolnjevanje formalnih predpostavk, ne pa na vsebinsko-meritorno odločanje. Zato je odločanje o zemljiškoknjižnih predlogih v skladu z ZZK-1 zvečine prepuščeno (poverjeno) zemljiškoknjižnim referentom in ne sodnikom. V skladu z uveljavljenimi spoznanji teorije je obvezno zastopanje utemeljeno takrat, kadar lahko pripomore k večji kakovosti sojenja ter s tem k razvoju prava v sodni praksi in s tem tudi pospešitvi sodnega odločanja. Obvezno zastopanje je tako npr. določeno (in tudi smiselno) v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi, praviloma pred Vrhovnim sodiščem RS, ker stranka v tem postopku izpodbija odločbo višjega sodišča in mora, poleg argumentov nasprotne stranke ovreči tudi argumente instančnega sodišča, česar pa prava neuka stranka jasno ne zmore storiti brez profesionalne pomoči. Obvezno zastopanje je torej utemeljeno takrat, kadar zaradi narave (npr. izredna pravna sredstva), velike teže postopka (npr. poseganje v pravnomočno odločbo) in pomembnih pravnih posledic za stranko, lahko utemeljeno trdimo, da prava neuka stranka sama, brez profesionalnega pooblaščenca, ni sposobna zagotoviti ustrezne kakovosti procesnih dejanj v postopku.

Tudi argument predlagatelja, da bo zaradi obveznega vlaganja elektronskih zemljiškoknjižnih predlogov zgolj po notarjih, odvetnikih (t.im. profesionalih pooblaščenih) in državnem pravobranilstvu zagotovilo, da se bo delež nepopolnih predlogov znižal, in da se bo skrajšal čas odločanja sodišč, ne zdrži presoje. Predlagatelj namreč ne ponudi nobenega stvarno utemeljenega razloga, da zemljiškoknjižnih predlogov za stranke ne bi mogle vlagati tudi npr. nepremičninske družbe z licenco Ministrstva za okolje in prostor ter gospodarski subjekti, ki na trgu opravljajo storitve svetovanja in zastopanja strank in so za ta opravila strokovno in tehnično popolnoma usposobljeni. Zato menimo, da predlagana rešitev pomeni neupravičeno monopoliziranje storitve vlaganja zemljiškoknjižnih predlogov na odvetnike in notarje in nesorazmeren poseg v postulacijsko sposobnost subjektov. Pri tem se sprašujemo, ali bodo odslej tudi npr. mestne občine oz. Geodetska uprava morale zemljiškoknjižne predloge obvezno vlagati po notarju ali odvetniku?

Predlagana ureditev obveznega elektronskega vlaganja predlogov za vpis v zemljiško knjigo se izkaže kot neustrezna tudi ob primerjavi ureditve vlaganja predlogov za vpis v sodni register, kjer je že bila izvedena tudi informatizacija postopkov vpisa. 27. člen Zakona o sodnem registru (ZSrg) le za omejeno število predlogov za vpis določa obvezno elektronsko obliko. Druge predloge za vpis v sodni register, razen naštetih, pa lahko predlagatelj po svoji izbiri vloži v elektronski ali pisni obliki. Poleg tega ima vsak predlagatelj možnost večino predlogov, za katere je predpisana obvezna elektronska oblika, vlagati bodisi preko točke VEM bodisi preko notarjev. Pri tem je treba poudariti, da so vse storitve, ki jih nudijo točke VEM brezplačne. Pri vsem navedenem pa je potrebno dodatno poudariti in upoštevati še, da gre pri vpisih v sodni register za (bodoče) poslovne subjekte, pri vpisih v zemljiško knjigo pa pretežno za fizične osebe. Tudi glede na to predvidena ureditev obveznega elektronskega vlaganja predlogov in obveznega zastopanja notarjev ali odvetnikov ni ustrezna.

Menimo, da predlagana rešitev uvaja nedopustno in nesorazmerno omejitev postulacijske sposobnosti strank v postopku (fizičnih in pravnih oseb), za katero predlagatelj ni izkazal utemeljenih razlogov.

Nadalje menimo, da je predlagana rešitev, ki uvaja neutemeljen monopol, tudi v nasprotju s konkurenčnim pravom RS, in da v primeru njenega sprejema utegne predstavljati omejevanje prostega nastopanja podjetij s predpisi v skladu s 65. Členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK-1).

**Naše trdno stališče je, da moramo tudi v prihodnje obdržati popolnoma liberaliziran sistem vlaganja zemljiškoknjižnih predlogov s strani vseh fizičnih in pravnih oseb, torej vseh, ki so sposobni sami tehnično izvesti procesiranje vlaganja zemljiškoknjižnih predlogov v elektronski obliki. Subjektom, ki teh možnosti nimajo, pa mora biti omogočeno, da zemljiškoknjižni predlog vložijo neposredno pri okrajnem sodišču ali preko pooblaščenca.**

### 3. PRENOS HRAMBE IZVIRNIKOV LISTIN, KI SO PODLAGA ZA ZAHTEVANI VPIS S SODIŠČ NA NOTARJE

Predlagana rešitev, da se izvirne listine, ki so podlaga za zahtevani vpis, hranijo pri notarju, ki jo predvideva novi 142. člen ZZK-1, je izjemno problematična s stališča pravne varnosti. Po dosedanji ureditvi listine hranijo okrajna sodišča, ki jih je 44. Notarjev je trenutno 93, s tem da eno notarsko mesto zaradi upokojitve ni zasedeno. To pomeni več kot dvakrat večjo razpršenost hrambe listin kot doslej. Poleg tega izbira notarja ni vezana na lego nepremičnine, kot to velja sedaj za sodišča. Glede na navedeno bo te listine v primerjavi z dosedanjo ureditvijo veliko težje locirati, prav tako pa je večja tudi verjetnost, da se izvirna listina izgubi ali uniči. In to še toliko bolj, če upoštevamo, da določen notar svoje funkcije v nasprotju s sodno funkcijo ne more opravljati stalno in jo konča najkasneje takrat, ko se upokoji. Pri tem je potrebno poudariti in upoštevati tudi, da vsak notar v nasprotju z okrajnimi sodišči, svojo funkcijo opravlja samostojno in svobodno in je nadzor in zanesljivost hrambe, kljub temu, da gre za osebe javnega zaupanja, v primerjavi s sodišči gotovo manjša.

**Glede na težave z varnostjo pravnega prometa, ki so posledica neurejenosti zemljiške knjige v preteklosti, ni jasno, zakaj se predlaga rešitev, ki za varnost pravnega prometa in pravno varnost nasploh pomeni večje rizike kot dosedanja ureditev.**

**Prav tako dolgoročno taka rešitev gotovo pomeni podražitev postopkov vpisa v zemljiško knjigo za predlagatelje. Jasno in očitno je, da bi notarji v primeru uzakonitve predlagane rešitve za namen hrambe listin, dolgoročno potrebovali (večji) arhiv, kar pomeni tudi večje stroške, ki bi ga notarji brez dvoma prevalili na svoje stranke.**

### 4. UVAJANJE NOVIH POJMOV (MATERIALNEGA PRAVA), KI JIH MATERIALNI PREDPISI STVARNEGA PRAVA NE UPORABLJAJO

S predlaganim novim 13.a členom ZZK-1 se uvajajo novi pojmi, ki jih materialni predpisi s področja stvarnega prava ne uporabljajo, in sicer »osnovni pravni položaj nepremičnine«, »širši pravni položaj nepremičnine« ter »izvedene pravice«. Res je, da je lastninska pravica osnovna stvarna pravica na stvari. Res je tudi, da druge stvarne pravice omejujejo lastninsko pravico ali posamezna upravičenja, ki jih vključuje lastninska pravica. Vendar SPZ kot glavni materialni zakon stvarnega prava ni zgrajen na izhodišču lastninske pravice kot centralne stvarne pravice, iz katere so izvedene vse ostale stvarne pravice. Izhodišče SPZ je opredelitev stvari (med drugim nepremičnine), posesti na stvari ter ureditev posameznih stvarnih pravic na stvari. Pri tem druge stvarne pravice niso urejene predvsem v odvisnosti od lastninske pravice, ampak samostojno in enakovredno lastninski pravici. Glede na navedeno se ne strinjamo z novim izhodiščem ureditve stvarnih pravic v ZZK-1, kot ga predlaga novela, saj ta ni skladen s konceptom urejanja SPZ. Gre za materijo, ki jo mora urejati materialni in ne postopkovni zakon, kot je ZZK-1.

Ker ZZK-1 uporabljajo tudi nepravniki, je pomembno, da je napisan čim bolj

enostavno in razumljivo vsakomur. Z vnašanjem novih pojmov in izhodišča, ki se ne sklada z izhodiščem SPZ, bi besedilo ZZK-1 postalo bolj zapleteno in s tem v večji meri podvrženo napačnim interpretacijam in razlagam. Prepričani smo, da se s tem v ničemer ne posega v materialna pravila stvarnega prava, kvečjemu nasprotno. Izhodišče stvarnega nepremičninskega prava je nepremičnina in vse stvarne pravice na nepremičnini, ne le lastninska pravica. Tako izhodišče je tudi najbližje splošnemu razumevanju stvarnopravnih razmerij, še vedno pa ohranja pravno doslednost in pravilnost. Pravno teoretične razlage stvarnopravnih pojmov in posledic posameznih stvarnih pravic pa so po našem mnenju gradivo za strokovno literaturo.

Glede na navedeno predlagamo, da se ohrani sedanje izhodišče ZZK-1, ki je skladno z izhodiščem SPZ ter da se predlagani 13.a člen ZZK-1 ter z njim povezane spremembe v drugih členih brišejo iz predloga novele.

## 5. RAZPOLAGANJE Z ZAZNAMOVANIM VRSTNIM REDOM

Novi 70. člen ZZK-1 ureja razpolaganje z zaznamovanim vrstnim redom, ki naj bi bil prilagojen informatizaciji zemljiškoknjžnega postopka. V obrazložitvi pa ni pojasnjeno, zakaj se postopek razpolaganja prenaša ravno na notarje.

Predlagana ureditev posledično pomeni občutno podražitev postopka razpolaganja z zaznamovanim vrstnim redom, ki igra pomembno vlogo pri varnosti pravnega prometa. Dejanska posledica take podražitve bi bila gotova slabša dostopnost in manjša uporaba tega instrumenta, kar v končni posledici vpliva tudi na manjšo varnost pravnega prometa.

Poleg tega mora po predlagani ureditvi izjavo pred notarjem, ki mora biti sestavljena v obliki notarskega zapisa, podati ne le predlagatelj, temveč tudi vsak naslednji upravičenec, ki želi razpolagati z zaznamovanim vrstnim redom.

Enake učinke z nič manj daljšim in nič bolj zapletenim, gotovo pa cenejšim postopkom bi imela ureditev, po kateri bi se zaznamovani vrstni red prenašal z vpisom vsakega novega upravičenca v zemljiško knjigo. V tem primeru ne bi bil več potreben notarski zapis, ki občutno poviša stroške takega postopka, potrebna bi bila le overovitev podpisa na listini, s katero se dovoljuje prenos zaznamovanega vrstnega reda na novega upravičenca. Taka ureditev pa bi imela tudi pomembne publicitetne učinke.

Če pa bi se kljub navedenemu v postopek vključilo notarja, pa je smiselno, da se obdrži dosedanja ureditev 70. člena ZZK-1, s tem da se listino sklepa o dovolitvi zaznambe izda notar s potrditvijo, da ustreza vsebini elektronskega sklepa.

V primeru, da pa bi se besedilo ohranilo, kot je predlagano v noveli, pa bi bilo potrebno v novem četrtem odstavku 70. člena ZZK-1 izrecno dodati, da se uporabljajo pravila o notarski hrambi, določena v Zakonu o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb (ZVKSES). Sicer obstaja velika verjetnost, da bi prišlo do nejasnosti in različnih interpretacij tega, katera pravila o notarski hrambi se uporabljajo: ali zgolj tista določena v Zakonu o notariatu

(ZN) ali tudi tista določena v ZVKSES (za katera smo prepričani, da tudi mnogi pravniki zanje sploh ne vedo). Predvsem ob upoštevanju tega, da prvi odstavek 1 člena ZVKSES določa, da zakon določa pravila o prodaji stanovanj in enostanovanjskih stavb z namenom zaščititi končne kupce pred tveganjem neizpolnitve obveznosti investitorja oziroma vmesnega kupca kot prodajalca po prodajni pogodbi. Glede na to so možne razlage, da se pravila o notarski hrambi po ZVKSES za prodajo poslovnih prostorov ne uporabljajo.

## 6. STAVBNA PRAVICA KOT NEPREMIČNINA

Predlagani novi tretji odstavek 11. člena ZZK-1 določa, da se kot nepremičnina v zemljiško knjigo vpiše tudi stavbna pravica. Taka ureditev je pravno nedosledna in neskladna s SPZ. Nepremičnina je stvar, stavbna pravica pa pravica na stvari. Tudi postopkovni zakon pa mora biti pravno dosleden in skladen z ureditvijo materialnega zakona. Menimo, da ni nobenega razumno utemeljenega razloga za predlagano spremembo. Sploh ob upoštevanju tega, da se stavba, ki je zgrajena na podlagi stavbne pravice, v zemljiško knjigo vpisuje kot samostojna nepremičnina.

Predlagatelj v obrazložitvi navaja, da je vpis stavbne pravice kot nepremičnine potreben za razmejitev lastninske pravice na zemljiški parceli in lastninske pravice na stavbi, zgrajeni na tej zemljiški parceli, ki jo pridobi imetnik stavbne pravice in ne lastnik zemljiške parcele. Vse navedeno že jasno izhaja iz vsebine stavbne pravice, ki je splošno znana vsem, ki stavbno pravico poznajo in jo uporabljajo, zato je predlagana določba v celoti nepotrebna, saj ne dodaja nobene nove, še neregulirane vsebine. Celo več, v besedilo zakona vnaša le pravno nedoslednost in možnost napačnih interpretacij.

**Zaradi navedenega predlagamo, da se novi tretji odstavek 11. člena ZZK-1 iz predloga novele briše.**

## 7. DRUGE PRIPOMBE

~ »Splošne« in »posebne« skupne dele, kot jih opredeljuje predlog novele ZZK-1 definira že Stanovanjski zakon v 3. členu. Nedosledno in v nasprotju z načelom pravne varnosti je, da se definicije vsebinsko istih pojmov v matičnem in postopkovnem zakonu drugačne.

~ Predlog novele ZZK-1 predvideva, da je posebni skupni del lahko tudi v lasti zgolj enega etažnega lastnika. V tem primeru vsebinsko ne gre več za skupni del v skladu s SPZ, saj ne gre več za »solastnino«, ampak za »lastnino«, kar je imanentno posameznemu in ne skupnemu delu.

~ V sedanjem 3. in novem 4. odstavku 3. člena ZZK-1 bi bilo potrebno spremeniti pojem »objekt« v »stavba«.

~ V novem 15.a členu ZZK-1 je potrebno pod drugo točko dodati še tretjo alinejo, ki bi določala delež solastnine na posebnih skupnih delih stavbe v etažni

lastnini. Pod tretjo in četrto točko bi bilo koristneje potrebno vpisati še deleže solastnine v korist vsakokratnih lastnikov posameznih delov stavbe v etažni lastnini na »splošnih« oziroma »posebnih« skupnih delov, da lahko vsi etažni lastniki na enostaven način preverijo solastninske deleže.

~ V novem 5. odstavku 53. Člena ZZK-1 se je potrebno namesto na »tretji« odstavku sklicevati na »četrti« odstavek.

Na podlagi pripomb članov GZS so gradivo pripravili:

Polona Fink, samostojna pravna svetovalka

Marko Djinović, namestnik vodje pravne službe GZS

Poslano:

- 1.) naslovníku, po pošti;
  - 2.) v vednost, po elektronski pošti:
- Andreja Lang, generalna direktorica Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja