

pa tudi nova vprašanja o ustanavljanju lokalnih računalniških centrov.

Več o novi vsebini računalniško vodenega operata zemljiškega katastra naj bi povedal računalniški center Zavoda SR Slovenije za statistiko, s katerim zelo uspešno sodelujemo.

Namen tega sestavka je predvsem opozoriti na obsežnost naloge in spodbuditi vpisovanje EMŠO in MŠ v operat zemljiškega katastra v vseh občinah v SR Sloveniji.

Albin RAKAR*

NEKATERI VIDIKI GOSPODARJENJA S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI V ZR NEMČIJI

UVOD

Geodetska stroka je v zadnjih letih poleg svojega rednega dela aktivno sodelovala tudi pri pripravi treh prostorskih zakonov in po zakonski obveznosti pripravila podzakonske predpise, ki se nanašajo na naštavitve in vodenje prostorskih evidenc. Mednje sodi tudi evidenca stavbnih zemljišč, za katero je pripravljeno besedilo osnutka navodila. V strokovnih osnovah za pripravo tega navodila smo se med drugim zavzemali, naj bi evidenca stavbnih zemljišč upoštevala dolgoročni značaj in koncept zemljiške politike ter naj bi vsebovala poleg fizičnih tudi finančne podatke. Zakonodajalec je imel o teh predlogih določene, tudi zelo tehtne pomisleke, tako da bodo (tudi v najboljšem primeru) upoštevani zgolj kot alternativna možnost.

Ne glede na argumente za razširitev vsebine evidence stavbnih zemljišč in proti njej in ne glede na trenutno razpoloženje nasploh do te evidence, utegne biti za stroko zanimivo, kako določene vidike in probleme gospodarjenja s stavbnimi zemljišči obravnavajo in rešujejo v državah, ki jih pri nas štejemo za razvite, kakršni bi radi tudi sami čimprej bili. Zvezna republika Nemčija je gotovo ena izmed takih.

1) Pričujoči prispevek ni prvi te vrste, saj je bila novembra 1979 na obisku v ZR Nemčiji posebna delovna skupina, ki je pripravila v zvezi s tem posebno publikacijo. V njej je med drugim na štirih straneh prikazan tudi postopek vrednotenja zemljišč v mestu Stuttgart.

Glej podrobneje v: Geodetska upravna služba v SR Sloveniji - Obisk v Zvezni republiki Nemčiji, Republiška geodetska uprava, Ljubljana 1980, str. 27-31.

* 61000 Ljubljana, YU, FAGG-Inštitut za komunalno gospodarstvo; dr. teh. znanosti.
Prispelo v objavo 1986-08-25.

Družbenoekonomski okviri gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v ZR Nemčiji

Za pravilno razumevanje načinov in metod dela na področju stavbnih zemljišč v ZR Nemčiji in njihovo primerjavo z razmerami v SR Sloveniji je treba seveda upoštevati, da obstajajo med deželama tele bistvene razlike:

1. Razvojne komponente v SR Sloveniji imajo še vedno skoraj izključno ekstenzivne značilnosti (torej: več prebivalcev, več delovnih mest, več stanovanj, večje stanovanjske površine ipd.), vendar se nam zaradi aktualnega stanovanjskega primanjkljaja, pri gospodarjenju s stavbnimi zemljišči tudi v prihodnosti ne obetajo bistveno drugačni časi. Torej: množična stanovanjska zidava in prevladujoči načini in oblike družbene prisile na področju zemljiške politike.

V ZR Nemčiji se število prebivalcev manjša tudi na t.i. zgostitvenih območjih. (Izjemi sta edino mesti München in Stuttgart.) Razvojne komponente pa imajo skoraj izključno kvalitativne značilnosti. Stanovanjskega primanjkljaja praktično nimajo, tako da bodo potrebe po (novih) stavbnih zemljiščih izvirale skoraj izključno iz želja po boljših stanovanjih na boljših lokacijah. Regulativni mehanizem na področju zemljiške politike pa bo slej ko prej trg.

2. Prevladujoči regulacijski mehanizem ekonomskega sistema v ZRN je tržni mehanizem. To velja v ožjem in širšem pomenu tudi za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. Posredovanje države (mesta, občine) v obliki razlastitve oziroma uveljavljanje predkupne pravice lahko štejem zgolj za izjemo.
3. Celoten družbenoekonomski sistem ja zasnovan na privatni lastnini proizvodnijskih sredstev, ki je ustavno zaščiten. To velja v enaki meri tudi za privatno lastnino nad vsemi vrstami zemljišč, torej tudi stavbnih.

Tri kategorije skrbnikov stavbnih zemljišč na območju mest in naselij mestnega značaja (lastnik, upravljavec, uporabnik) so seveda le naša posebnost.

4. Na zemljišče (parcelo) se v ZR Nemčiji vežejo tudi vse finančne obveznosti s področja kolektivne komunalne porabe in davčne obveznosti.²⁾
5. Tudi antagonizem med kmetijskim in stavbnim zemljiščem, ki v SR Sloveniji temelji predvsem na tezi o potrebi stopnji samooskrbe prebivalstva, je v glavnem le naša posebnost.³⁾ ZR Nemčija mora svojo kmetijsko politiko usklajevati z ostalimi članicami EGS, znotraj katere mora uravnavati tudi proizvodnjo posameznih kmetijskih pridelkov.
6. Najpomembnejši indikator, ki je vezan na stavbno zemljišče, je v ZR Nemčiji njegova vrednost. Pojmi, kot so vrednost zemljišča, cena zemljišča, gospodarjenje z zemljišči so v geodetskih krogih v ZRN tako udomačeni kot npr. površina ali koordinate oglišč parcele. Pri geo-

²⁾ V SR Sloveniji se obračunava nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča glede na stanovanjsko in poslovno površino, povračilo za gospodarjenje z objekti in napravami skupne komunalne rabe pa iz dohodka delovnih organizacij.

³⁾ Glej podrobneje v: Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije; Zasnova uporabe prostora - kmetijstvo; Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana 1975.

detskih upravah večjih mest odpade skoraj polovico dejavnosti geodetov na vrednotenja zemljišč, predvsem stavbnih. (Pri tem je treba poudariti, da vodijo kataster pri njih tekoče).

Dolgoročne potrebe po stavbnih zemljiščih v ZRN in zemljiška politika

Že v prejšnjem poglavju smo omenili, da je ena izmed temeljnih zadržanosti prihodnjega razvoja v ZR Nemčiji nazadovanje števila prebivalcev, ki bo še zlasti izrazito po letu 2000. Realna se zdi tale napoved gibanja prebivalcev v ZRN do leta 2030:4),5)

Leto	Štev. prebivalcev (v 1000)
1980	61 335
1990	60 640
2000	59 143
2030	ca 40 000

Zmanjševanje prebivalstva samo na sebi še ne pomeni tudi globalnega zmanjševanja potreb po stavbnih zemljiščih. Skupne potrebe po zemljiščih so namreč poleg števila prebivalcev odvisne še od specifičnih potreb, natančneje od prostorskega standarda, ki si ga posameznik želi oziroma si ga lahko privošči. Pri tem imamo v mislih predvsem prostorski standard za stanovanjsko izgradnjo. Za ZRN obstaja ocena, da bi stanovanjski standard, merjen s stanovanjsko površino na prebivalca, narasčal do leta 2000 s povprečno letno stopnjo rasti 1,9 %. (To bi dejansko pomenilo, da bo leta 2000 odpadlo na vsakega prebivalca že 51 m² stanovanjske površine). Povečevanje potreb stanovanjske površine na prebivalca po letni stopnji rasti 1,9 % bo več kot izravnilo upadanje števila prebivalcev po stopnji 1,8 % na leto. Tako bi do leta 2000 potrebovali na leto kljub vsemu še 25.500 ha stavbnih zemljišč samo za stanovanjsko gradnjo. 6)

Seveda stanovanjska gradnja ne bo množična, ampak bo usmerjena predvsem v "zapolnjevanje" še nepozidanih stavbnih zemljišč v mestih oziroma v območja opuščanih obratov, tovarn in nekdanjih transportnih površin.7)

4) Napoved do leta 2000 je objavljena v: Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1985/86, str. 56.

5) Do leta 2030 so izdelani možni scenariji gibanja prebivalstva. Števila 40.000.000 je povzeta po viru: Dr. Rainer Winkel, Planungsansätze für den Steuerung der Raumund Regionalentwicklung werden reformbedürftig; Der Landkreis, 4/86, str. 154.

6) Vir: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Heft Nr.03.100-Baulandbericht; Bonn-Bad Godesberg 1983, str. 54-55.

K naštetim planskim kazalcem moramo dati še tole kratko obrazložitev:

Neposreden vzrok za upadanje števila prebivalcev moramo iskati že kar v strukturi prebivalstva (glede na zakonski stan) in v strukturi gospodinjstev (glede na število članov). Tako je bilo leta 1982 od skupnega števila prebivalcev kar 39,6 % neporočenih (44,2 % moških in 35,3 % žensk). V istem letu je bilo 31,3 % vseh gospodinjstev le z enim in 28,7 % gospodinjstev le z dvema članoma. Skoraj dve tretjini gospodinjstev pomenijo torej v ZRN neporočene osebe in družine brez otrok. (Samo za primerjavo: v SR Sloveniji pomenijo gospodinjstva z dvema članoma ali manj le 35 % vseh gospodinjstev). Od tod izhaja tudi planski kazalec 2,4 osebe na stanovanjsko enoto in 51 m² površine na prebivalca, ker se bodo v prihodnosti gradile skoraj izključno enodružinske in vrstne hiše.

7) O možnostih in načinih oživljanja takih površin glej podrobneje v: Untwirdung brachliegender Gewerbe und Verkehrsflächen; Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau - Heft Nr.03.112; Bonn - Bad Godesberg 1985.

V vsakem primeru je torej treba v ZR Nemčiji računati z umirjenim prostorskim razvojem mest in urbanih aglomeracij, ki na področju zemljiške politike ne bo zahteval praktično nobenega družbenega posega, še posebej zato ne, ker imajo na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, otroško varstvo) za katere so še zlasti razlaščali zemljišča, že sedaj odvečne zmogljivosti. Pri javnih prometnih površinah, kjer je tudi prihajala v poštev razlástitev, tudi ni pričakovati bistvenega večanja zmogljivosti, vsaj ne v kvantitativnem oziru. Tako se komasacija stavbnih zemljišč kaže pravzaprav kot edini še potreben ukrep "javne roke" pri usmerjanju prostorskega razvoja do leta 2000.⁸⁾ Vse ostalo naj bi opravil sam po sebi že trg s stavbnimi zemljišči.

Vrednotenje stavbnih zemljišč, evidenca cen stavbnih zemljišč, evidenca stavbnih zemljišč

Vrednost zemljišča v ZRN ni pojmovno nikjer natančno opredeljena, niti v ekonomskih leksikonih ne. Glede na to, da temeljita v ZRN ekonomska znanost in politika v glavnem na t.i. "meščanski ekonomski teoriji", se tudi na področju zemljiškega gospodarstva pogosto zamenjujeta pojma vrednost in cena ali pa se kratko malo uporabljata kot sinonima. Ugotovitev se nanaša tako na teoretične razprave o problemih zemljiškega gospodarstva kot tudi na normativne akte in vsakodnevno prakso in velja v celoti tudi za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. Tako moramo ugotoviti, da vrednotenje (torej ocenjevanje vrednosti) stavbnih zemljišč v ZR Nemčiji ne temelji na neposrednem ekonomskem vrednotenju posameznih dejavnikov (lega, oddaljenost od središča naselja, stopnja komunalne opremljenosti parcele), ampak predvsem na primerjavi kupoprodajnih cen za zemljišča enake oziroma približno enake kvalitete. Podlaga za določitev (prometne) vrednosti nekega zemljišča je torej realizirana kupnina enakega oziroma podobnega zemljišča. Razlike se upoštevajo s pribitnimi oziroma odbitnimi postavkami.⁹⁾ Tak postopek določanja (prometne) vrednosti zemljišč velja dejansko tudi za stavbna zemljišča in je v tem smislu tudi normativno urejen z zveznim gradbenim zakonom (Bundesbaugesetz) in odredbo o načelih za določanje prometne vrednosti zemljišč (Wetermittlungsverordnung).

Pri ocenjevanju vrednosti stavbnih zemljišč upoštevajo v ZR Nemčiji take temeljna načela:

- 1) Pri vrednotenju zemljišč se morajo upoštevati vse materialne, pravne in gospodarske okoliščine, ki vplivajo na višino njene prometne vrednosti.
- 2) Prometna vrednost zemljišč se določa praviloma na podlagi primerjanja cen zemljišč, ki so bile v prometu.

⁸⁾ Komasacija stavbnih zemljišč se je npr. v Bonnu izkazala za izredno učinkovit instrument zemljiške politike. Glej podrobneje v: Baulandbericht: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung Bauwesen und Städtebau; Heft Nr. 03.100, Bonn - Bad Godesberg 1983, str. 62-64.

⁹⁾ V 2. odstavku 142.člena zveznega gradbenega zakona je takole opredeljeno določanje prometne vrednosti zemljišč:
 "Prometna vrednost se določa na podlagi cene, ki bi jo lahko za to zemljišče dosegli v določenem trenutku v običajnem poslovnem prometu, upoštevaje pravna dejstva in stvarne značilnosti zemljišča, siceršnje kvalitete in lego zemljišča oziroma druge dejavnike za vrednotenje, vendar brez upoštevanja nenavadnih oziroma osebnih razmer.

- 3) Pri ocenjevanju vrednosti zemljišč se uporabljajo v glavnem tile postopki: 10)
 - postopek primerjanja vrednosti zemljišč (Vergleichswertverfahren),
 - postopek določanja prihodka, ki ga prinaša zemljišče (Ertragswertverfahren), in
 - postopek določanja stvarne vrednosti zemljišča (Sachwertverfahren).
 Zadnja dva postopka se uporabljata predvsem pri pozidanih stavbnih zemljiščih, kjer se ugotavlja posebej vrednost zemljišča in posebej vrednost objekta na njem.
- 4) Pri ocenjevanju vrednosti zemljišč naj se kar najbolj upoštevajo tudi okvirne vrednosti zemljišč, ki jih za posamezno območje znotraj mest izračunajo kot povprečje realiziranih kupoprodajnih cen. Te okvirne vrednosti (Richtwerte) so vsako leto tudi uradno objavljene.
- 5) Za vrednotenje kmetijskih in gozdnih površin veljajo posebni predpisi, prav tako tudi za vrednotenje stavbnih zemljišč na območjih, ki se rekonstruirajo (sanirajo, prenavljajo, obnavljajo).

Za ocenjevanje vrednosti stavbnih zemljišč je nujno treba voditi tudi evidenco cen zemljišč. V ZR Nemčiji spremljajo in objavljajo rezultate gibanja cen stavbnih zemljišč na tehle mestih:

- 1) Zvezni in deželni statistični zavodi objavljajo četrtna (oziroma letna) poročila o gibanju cen nepozidanih stavbnih zemljišč (Baulandpreisst Statistik).
- 2) Stalna konferenca mest ZR Nemčije vodi svojo statistiko t.i. "tipičnih cen stavbnih zemljišč"; pri tem razvršča stavbna zemljišča po posameznih značilnih vrstah in po značilnih skupinah pogodbenih strank.
- 3) Združenje posrednikov (nepremičnin) v ZR Nemčiji objavlja od leta 1962 dalje cenilne vrednosti zemljišč (Schätzpreise) v izbranih mestih, in sicer glede na lego zemljišča (center, ožje mestno središče, predmestje, gravitacijsko območje mesta).
- 4) Cenilni uradi pri mestnih upravah so po zveznem gradbenem zakonu dolžni zbirati podatke o cenah zemljišč in vsako leto objavljati podatke (analitično in kartografsko) o gibanju cen zemljišč (Bodenpreisindexreihen). Tako objavljeni podatki so podlaga za ocenjevanje vrednosti zemljišč. (V prilogi je prikazan izsek iz karte okvirnih cen zemljišč).
- 5) Pri zveznem ministrstvu za gradbeništvo, urejanje prostora in gradnjo mest obstaja posebna znanstvena ustanova za zemljiško politiko in urejanje prostora. Ta spremlja in analizira podatke o zemljiški politiki in o gibanju cen stavbnih zemljišč v enajstih izbranih regijah. Rezultate objavlja v periodičnih publikacijah, ki izidejo na vsaki dve do tri leta. 11)

Kot vidimo, gre za izredno razvejeno statistično službo, ki spremlja gibanje cen zemljišč, še predvsem gibanje cen stavbnih zemljišč. Seveda je

- 10) O metodah za vrednotenje stavbnih zemljišč glej podrobneje npr. v: Prof. Dr. Walter Seele, Methoden der Bewertung von bebauten Grundstücken; referat na posvetovanju Mednarodne zveze geodetov v Bonnu, 4. do 8. junija 1984; tipkopis, 13 strani + 5 strani prilog
- 11) Glej: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Städtebauliche forschung:
 - Heft Nr. 03.088: Bodenpreise, Boden markt, Bodenpolitik (1981)
 - Heft Nr. 03.100: Baulandbericht (1983).

tako razvejena statistična služba izredno učinkovit instrument in pripomoček pri izvajanju zemljiške politike, ki razen v redkih izjemah ne sme biti dirigistična. Čeprav gre skoraj izključno za prosti promet z zemljišči, ta ni stihijski, ampak je kontroliran, in cene zemljišč so znane in uradno objavljene. Špekulacije so tako skoraj izključene. Tudi pri uveljavljanju predkupne pravice in pri določanju odškodnine za razlaščeno zemljišče velja prometna vrednost kot izhodiščna, tako da je bivši lastnik glede cene v enakem položaju, kot če bi to zemljišče prodajal na prostem trgu.

Evidence stavbnih zemljišč v tem smislu, kot je zamišljena pri nas, v ZR Nemčiji ne poznajo, prav tako ne sklada stavbnih zemljišč.¹²⁾ V nekaterih mestih vodijo katalog območij, ki so predvidena za stanovanjsko gradnjo (Wohnbaureserweflächen). Poleg situacijskega načrta se v omenjenem katalogu vodijo za posamezno stanovanjsko območje še tile podatki:

- zaporedna številka območja,
- številka zazidalnega načrta,
- stanje zazidalnega načrta (predviden, se pripravlja, se izdeluje, izdelan),
- pogoji in kriteriji zemljiške politike na tem območju,
- podatki o komunalni opreми,
- podatki o predvidenem načinu stanovanjske gradnje na tem območju.

(V prilogi je razvidna evidenčna enota takega kataloga za mesto Bonn).

Katalog območij, ki so predvidena za stanovanjsko gradnjo, vodijo in vzdržujejo mestne geodetske uprave, na katerih dobijo bodoči graditelji tudi prve informacije. Ves nadaljnji postopek prevzamejo in vodijo za podjetja, ki se ukvarjajo z odkupom in prodajo nepremičnin (zemljišč, stanovanj, stanovanjskih hiš).

Samo po sebi se zastavlja vprašanje, zakaj imamo v SR Sloveniji tako velike ambicije glede evidence stavbnih zemljišč, ko pa se celo razvite družbe zadovoljijo s precej skromnejšimi in enostavnejšimi podatki. Pri odgovoru na to vprašanje moramo ponoviti nekatera temeljna dejstva, ki smo jih zapisali že v uvodnih poglavjih tega prispevka:

- 1) Nosilec vseh pravic in obveznosti na stavbnem zemljišču je v ZR Nemčiji njen lastnik. Ta pa si že zaradi narave stvari same prizadeva, da vselej razpolaga s tako ekselentnimi podatki, ki že vnaprej onemogočajo, da bi mu kdo tretji kratil katerokoli pravico na tem zemljišču oziroma mu nalaгал večje obveznosti, kot jih je sicer dolžan plačevati.
- 2) Prometna vrednost in cena zemljišča je glavni regulativni mehanizem izrabe prostora in prostorskega razvoja mest v ZR Nemčiji. Bodoči lastnik v ceni zemljišča enkrat za vselej, in to vnaprej, plača tudi vse pridobitne in druge ugodnosti, ki mu jih daje to zemljišče. Poznejše ugotavljanje rentnih diferencialov je tako brezpredmetno, razen če se razmere bistveno spremenijo.
- 3) Komunalna podjetaja razpolagajo z ekselentnimi podatki o svojih fiksnih fondih (lokacija, zmogljivost, vrednost). Vrednosti fiksnih fondov revalorizirajo vsako leto. Tako lahko tudi vsak trenutek izračunajo realno vrednost prispevka za priključitev posameznega investitorja na komunalno omrežje.

Pri nas pa smo se šele po gospodarski reformi leta 1965 začeli zavedati, da je tudi zemljišče ekonomska dobrina, s katero moramo kar najskrbneje gospodariti, in šele resolucija 10. kongresa ZK nam je dala skupno politično izhodišče za ugotavljanje in zajemanje vseh vrst rentnih diferencialov.

¹²⁾ Edino izjemo v tem smislu pomeni fond stavbnih zemljišč v Porurju. Deželna vlada v Westfaliji je namreč namenila posebna finančna sredstva za odkup opuščениh industrijskih območij, ki jih bo kasneje odala v uporabo novim interesentom.

Zakonsko podlago za ugotavljanje in zajemanje posameznih vrst ekstrahodoka (torej tudi zemljiških rent) nam je dal Zakon o združenem delu leta 1975, za ugotavljanje povečane vrednosti zemljišča pa Zakon o stavbnih zemljiščih leta 1984, ki je uvedel tudi institucijo sklad stavbnih zemljišč. Za vse omenjene vidike gospodarjenja s stavbnimi zemljišči seveda potrebujemo določene informacije, podatke, ki jih doslej nismo imeli. Pravzaprav ne vemo niti tega, kolikšen fond stavbnih zemljišč imamo v SR Sloveniji. Evidenca stavbnih zemljišč naj bi tako na enem mestu združevala fizične in finančne podatke za vsa stavbna zemljišča, s katerimi gospodari sklad. Pri tem pa seveda ne smemo pozabiti, da bomo morali pri nastavljanju evidenc stavbnih zemljišč v nekaterih primerih nadomestiti kar štiridesteleten primanjkljaj pri zbiranju in vodenju posameznih posameznih podatkov, ki jih sicer v ZR Nemčiji vodijo tekoče. Razlika torej ni v kvaliteti, ampak predvsem v časovnem zaostanku in v tem, da skušamo v SR Sloveniji čim več podatkov združiti na enem mestu, kar tudi bolj ustreza konceptu sklada stavbnih zemljišč. V ZR Nemčiji so pristojnosti glede gospodarjenja s stavbnimi zemljišči drugače razporejene, kar nujno pomeni tudi drugačno organiziranje potrebnih podatkovnih baz.

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči v učnih programih geodetskih fakultet in visokih šol

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči ima v ZR Nemčiji ustrezno mesto tudi v učnih programih univerz in visokih šol. Za ponazoritev si oglejmo nekoliko podrobneje, kakšno mesto ima to področje na univerzi v Bonnu:

Znotraj inštituta za urbanistično planiranje, zemljiško politiko in kulturno tehniko obstaja posebna katedra za zemljiško politiko in zemljiško gospodarstvo. V učnem programu za študij geodezije obstaja posebno izpitno področje z istim naslovom s temile predmeti in številom ur:

- zemljiška politika (vštevši urejanje kmetijskih zemljišč) 3/-, -/2
- vrednotenje zemljišč 2/-, -/1
- temelji nepremičninskega prava 2/-
- zemljiški kataster in prostorski informacijski sistem 1/-

Področje zemljiške politike in zemljiškega gospodarstva zavzema torej v učnem programu študija geodezije v Bonnu skupno kar 150 ur.¹³⁾

Poleg tega lahko študent izbere to področje v sedmem in osmem semestru tudi kot izbirno s temile predmeti:

- zemljiška politika in zemljiško gospodarstvo -/2, -/1
- občinska zemljiška politika v praksi -/1
- izbrana poglavja iz komasacije zemljišč 1/-, -/1
- izbrana poglavja iz planerskega gradbenega in zemljiškega prava -/1

Pri izbirnih predmetih je poudarek na seminarskem načinu dela z vabljenimi predavatelji iz operative. Vsak študent izbere na začetku semestra eno izmed razpisanih tem, jo obdela in javno predstavi. Po javni predstavitvi izdelava in odda pisni elaborat, v katerem mora upoštevati tudi vse pripombe in predloge z javne predstavitve. Javna predstavitev teme traja skupaj z razpravo tri šolske ure.¹⁴⁾

¹³⁾ Samo za primerjavo: na Oddelku za geodezijo v Ljubljani zmoremo temu področju nameniti vsega 45 (!) ur, in še to v okviru predmeta komunalno gospodarstvo.

¹⁴⁾ Tak način dela skušamo vpeljati pri predmetu komunalno gospodarstvo tudi na Oddelku za gradbeništvo FAGG. Prvi poizkus pred leti se je popolnoma ponesrečil, zato smo ga za nekaj let opustili. V študijskem letu 1985/86 smo ga ponovno uvedli, vendar je bil uspeh razmeroma skromen.

tako razvejena statistična služba izredno učinkovit instrument in pripomoček pri izvajanju zemljiške politike, ki razen v redkih izjemah ne sme biti dirigistična. Čeprav gre skoraj izključno za prosti promet z zemljišči, ta ni stihijski, ampak je kontroliran, in cene zemljišč so znane in uradno objavljene. Špekulacije so tako skoraj izključene. Tu di pri uveljavljanju predkupne pravice in pri določanju odškodnine za razlašeno zemljišče velja prometna vrednost kot izhodiščna, tako da je bivši lastnik glede cene v enakem položaju, kot če bi to zemljišče prodajal na prostem trgu.

Evidence stavbnih zemljišč v tem smislu, kot je zamišljena pri nas, v ZR Nemčiji ne poznajo, prav tako ne sklada stavbnih zemljišč.¹²⁾ V nekaterih mestih vodijo katalog območij, ki so predvidena za stanovanjsko gradnjo (Wohnbaureserweflächen). Poleg situacijskega načrta se v omenjenem katalogu vodijo za posamezno stanovanjsko območje še tile podatki:

- zaporedna številka območja,
- številka zazidalnega načrta,
- stanje zazidalnega načrta (predviden, se pripravlja, se izdeluje, izdelan),
- pogoji in kriteriji zemljiške politike na tem območju,
- podatki o komunalni opreči,
- podatki o predvidenem načinu stanovanjske gradnje na tem območju.

(V prilogi je razvidna evidenčna enota takega kataloga za mesto Bonn).

Katalog območij, ki so predvidena za stanovanjsko gradnjo, vodijo in vzdržujejo mestne geodetske uprave, na katerih dobijo bodoči graditelji tudi prve informacije. Ves nadaljnji postopek prevzamejo in vodijo za podjetja, ki se ukvarjajo z odkupom in prodajo nepremičnin (zemljišč, stanovanj, stanovanjskih hiš).

Samo po sebi se zastavlja vprašanje, zakaj imamo v SR Sloveniji tako velike ambicije glede evidence stavbnih zemljišč, ko pa se celo razvite družbe zadovoljijo s precej skromnejšimi in enostavnejšimi podatki. Pri odgovoru na to vprašanje moramo ponoviti nekatera temeljna dejstva, ki smo jih zapisali že v uvodnih poglavjih tega prispevka:

- 1) Nosilec vseh pravic in obveznosti na stavbnem zemljišču je v ZR Nemčiji njen lastnik. Ta pa si že zaradi narave stvari same prizadeva, da vselej razpolaga s tako ekselentnimi podatki, ki že vnaprej onemogočajo, da bi mu kdo tretji kratil katerokoli pravico na tem zemljišču oziroma mu nalagal večje obveznosti, kot jih je sicer dolžan plačevati.
- 2) Prometna vrednost in cena zemljišča je glavni regulativni mehanizem izrabe prostora in prostorskega razvoja mest v ZR Nemčiji. Bodoči lastnik v ceni zemljišča enkrat za vselej, in to vnaprej, plača tudi vse pridobitne in druge ugodnosti, ki mu jih daje to zemljišče. Poznejše ugotavljanje rentnih diferencialov je tako brezpredmetno, razen če se razmere bistveno spremenijo.
- 3) Komunalna podjetaja razpolagajo z ekselentnimi podatki o svojih fiksnih fondih (lokacija, zmogljivost, vrednost). Vrednosti fiksnih fondov revalorizirajo vsako leto. Tako lahko tudi vsak trenutek izračunajo realno vrednost prispevka za priključitev posameznega investitorja na komunalno omrežje.

Pri nas pa smo se šele po gospodarski reformi leta 1965 začeli zavezati, da je tudi zemljišče ekonomska dobrina, s katero moramo kar najskrbneje gospodariti, in šele resolucija 10. kongresa ZK nam je dala skupno politično izhodišče za ugotavljanje in zajemanje vseh vrst rentnih diferencialov.

¹²⁾ Edino izjemo v tem smislu pomeni fond stavbnih zemljišč v Porurju. Deželna vlada v Westfaliji je namreč namenila posebna finančna sredstva za odkup opuščanih industrijskih območij, ki jih bo kasneje odala v uporabo novim interesentom.

Zakonsko podlago za ugotavljanje in zajemanje posameznih vrst ekstrahodoka (torej tudi zemljiških rent) nam je dal Zakon o združenem delu leta 1975, za ugotavljanje povečane vrednosti zemljišča pa Zakon o stavbnih zemljiščih leta 1984, ki je uvedel tudi institucijo sklad stavbnih zemljišč. Za vse omenjene vidike gospodarjenja s stavbnimi zemljišči seveda potrebujemo določene informacije, podatke, ki jih doslej nismo imeli. Pravzaprav ne vemo niti tega, kolikšen fond stavbnih zemljišč imamo v SR Sloveniji. Evidenca stavbnih zemljišč naj bi tako na enem mestu združevala fizične in finančne podatke za vsa stavbna zemljišča, s katerimi gospodarji sklad. Pri tem pa seveda ne smemo pozabiti, da bomo morali pri nastavljanju evidenc stavbnih zemljišč v nekaterih primerih nadomestiti kar štiridesteleten primanjkljaj pri zbiranju in vodenju posameznih posameznih podatkov, ki jih sicer v ZR Nemčiji vodijo tekoče. Razlika torej ni v kvaliteti, ampak predvsem v časovnem zaostanku in v tem, da skušamo v SR Sloveniji čim več podatkov združiti na enem mestu, kar tudi bolj ustreza konceptu sklada stavbnih zemljišč. V ZR Nemčiji so pristojnosti glede gospodarjenja s stavbnimi zemljišči drugače razporejene, kar nujno pomeni tudi drugačno organiziranje potrebnih podatkovnih baz.

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči v učnih programih geodetskih fakultet in visokih šol

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči ima v ZR Nemčiji ustrezno mesto tudi v učnih programih univerz in visokih šol. Za ponazoritev si oglejmo nekoliko podrobneje, kakšno mesto ima to področje na univerzi v Bonnu:

Znotraj inštituta za urbanistično planiranje, zemljiško politiko in kulturno tehniko obstaja posebna katedra za zemljiško politiko in zemljiško gospodarstvo. V učnem programu za študij geodezije obstaja posebno izpitno področje z istim naslovom s temile predmeti in številom ur:

- zemljiška politika (vštevši urejanje kmetijskih zemljišč) 3/-, -/2
- vrednotenje zemljišč 2/-, -/1
- temeljni nepremičninskega prava 2/-
- zemljiški kataster in prostorski informacijski sistem 1/-

Področje zemljiške politike in zemljiškega gospodarstva zavzema torej v učnem programu študija geodezije v Bonnu skupno kar 150 ur.¹³⁾

Poleg tega lahko študent izbere to področje v sedmem in osmem semestru tudi kot izbirno s temile predmeti:

- zemljiška politika in zemljiško gospodarstvo -/2, -/1
- občinska zemljiška politika v praksi -/1
- izbrana poglavja iz komasacije zemljišč 1/-, -/1
- izbrana poglavja iz planerskega gradbenega in zemljiškega prava -/1

Pri izbirnih predmetih je poudarek na seminarskem načinu dela z vabljenimi predavatelji iz operative. Vsak študent izbere na začetku semestra eno izmed razpisanih tem, jo obdela in javno predstavi. Po javni predstavitvi izdela in odda pisni elaborat, v katerem mora upoštevati tudi vse pripombe in predloge z javne predstavitve. Javna predstavitev teme traja skupaj z razpravo tri šolske ure.¹⁴⁾

¹³⁾ Samo za primerjavo: na Oddelku za geodezijo v Ljubljani zmoremo temu področju nameniti vsega 45 (!) ur, in še to v okviru predmeta komunalno gospodarstvo.

¹⁴⁾ Tak način dela skušamo vpeljati pri predmetu komunalno gospodarstvo tudi na Oddelku za gradbeništvo FAGG. Prvi poizkus pred leti se je popolnoma ponesrečil, zato smo ga za nekaj let opustili. V študijskem letu 1985/86 smo ga ponovno uvedli, vendar je bil uspeh razmeroma skromen.

Perspektiva gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji

Na koncu je seveda na mestu vprašanje, kaj se lahko na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči naučimo pri tistih državah, ki jih (mi) štejemmo za razvite, in kaj lahko od njih prevzamemo. Neposredno lahko prevzamemo prav malo, ker obstajajo med nami in ZRN objektivne razlike v družbenoekonomskem sistemu in (kar je veliko pomembnejše) precejšnje subjektivne razlike v delovanju in obnašanju posameznikov in ustanov znotraj sistema samega.

Nekateri, še zlasti raziskovalci, smo dosti pričakovali od evidence stavbnih zemljišč. Dosti in preveč, kajti republiški upravni organi in resorni komite zahtevata konkretne rezultate že po nekaj letih. Resnost in kompleksnost obravnave nekega problema pa se seveda že doslej nista posebno uspešno družili z naglico. Tako bo tudi pri evidenci stavbnih zemljišč. Vendar je vprašanje, ali in kako bo zaživela tudi v obliki, ki je ponujena, in sicer preprosto zato, ker vsaj zaenkrat ne daje nobenega otipljivega ekonomskega učinka. (Ekonomika pa je, kot vemo, eno najbolj učinkovitih gibal razvoja v vsakem sistemu). Geodetska stroka zaenkrat še nima odvečnih kadrov z višjo in visoko izobrazbo, pa tudi če jih bo kdaj imela, si bo glede na splošno družbeno naravnost raje poiskala delo v tujini, kot da bi reševala bizarne domače probleme.¹⁵⁾

Neposreden uporabnik podatkov evidence stavbnih zemljišč bi moral biti dejansko sklad. Vendar smo o njihovi upravičenosti začeli dvomiti še prej, kot so sploh dobrega zaživel. Pa tudi če se bodo obdržali (kar je zelo verjetno), jim evidenca stavbnih zemljišč pravzaprav ne bo dala nobenega neposrednega finančnega učinka. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se bo pri zazidanih stavbnih zemljiščih plačevalo še naprej od uporabe prostorov in ne od uporabe zemljišč, o stanovanjskih in poslovnih prostorih pa že obstajajo samostojne podatkovne baze.

Neposredno zainteresiranih za evidenco stavbnih zemljišč torej zaenkrat ni ne pri geodetih ne pri skladih stavbnih zemljišč. Tako lahko pospeši njeno nastavitev le izredno močna politična akcija.

Tudi na področju visokega šolstva ni pričakovati bistvenih sprememb, vsaj ne v naslednjih petih letih. Priprava programov, ki so komaj stekli, nam je vzela preveč časa in moči, tako da na njihovo spremembo verjetno še dolgo ne bo nihče niti pomislil. Dokler vrednost stavbnih zemljišč ne bo doživela potrebne družbene potrditve, to tudi ne bo potrebno.

Tako na koncu prispevka pravzaprav ne moremo mimo sklepne ugotovitve: načini in metode dela pri gospodarjenju s stavbnimi zemljišči v ZR Nemčiji so značilni za družbo, ki ji zelo radi pridenemo vzdevek meščanska, na drugi strani pa tej družbi priznavamo, da je razvita, bogata in urejena. Če je razvitost te vrste tudi naš cilj in ideal, potem bomo morali prej ali slej ubrati njihove stopinje - tudi na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. Lahko pa, da si tega v resnici niti ne želimo. V tem primeru lahko tudi na tem področju nadaljujemo dosedanje prakso. Oboje hkrati pa seveda ne gre. Vsaj te brezprizivne resnice bi se morali čimprej vsi zavedati. Tudi geodetska stroka.

¹⁵⁾ Pomanjkanje dela in nezaposleni kadri so bili sredi šestdesetih let gotovo odločilnega pomena, da je geodetska stroka začela razmišljati o katastru komunalnih naprav.