dr. Albin RAKAR*

POSKUS OBLIKOVANJA IZHODIŠČ ZA NASTAVITEV EVIDENCE STAVBNIH ZEMLJIŠČ

UVOD

Že Zakon o razpolaganju občine z nezazidanim stavbnim zemljiščem iz leta 1972[1] je določal, da se o stavbnih zemljiščih vodi evidenca. Obveznost nastavitve evidence je zajela le nezazidana stavbna zemljišča, ki jih upravlja občina. Ta evidenca ni bila nikoli vzpostavljena, med drugim tudi zato ne, ker zakonodajalec ni izdal potrebnih podzakonskih predpisov.

Problem pa je ostal kljub temu aktualen in nekateri avtorji in ustanove so v referatih in raziskovalnih nalogah stalno opozarjali nanj.[2] Rezultati vseh prizadevanj so v dokumentu Dolgoročni program ekonomske stabilizacije stanovanjskega in komunalnega gospodarstva in v osnutku Zakona o stavbnih zemljiščih.

Tako dolgoročni program ekonomske stabilizacije odločno zahteva:

"čimprej je treba uvesti ustrezno evidenco stavbnih zemljišč z vsemi poglavitnimi značilnostmi, pomembnimi za gradnjo, kot so: površina, kakovost tal, komunalna opremljenost, potresnost, drsenje, dovoz, kakovost lokacije ipd."[3] Isti dokument v točki 5, 1 določa kot eno izmed neposrednih nalog tudi pripravo in postopno uvajanje potrebnih evidenc, še zlasti evidence o stavbnih zemljiščih.[4]

Osnutek Zakona o stavbnih zemljiščih govori o evidenci stavbnih zemljišč v 8.členu. V svoji osnovi je omenjeni člen povzel določila stabilizacijskega dokumenta. Zadnji odstavek omenjenega člena določa, da bo izdal republiški upravni organ, pristojen za geodetske zadeve, v soglasju z republiškim upravnim organom, pristojnim za urejanje prostora, navodilo o tem, kaj zajema evidenca stavbnega zemljišča in kako se vodi. Isti člen prav tako predvideva, da bo evidenco stavbnih zemljišč vodil občinski upravni organ, pristojen za geodetske zadeve.[5]

Navedena določila v javni razpravi niso bila sporna, zato lahko realno pričakujemo, da jih bo vseboval tudi predlog zakona in zakon sam. Tako čaka republiško in občinske geodetske uprave obsežna in zelo zahtevna naloga. Verjetno težja, kot je bila izdelava katastra komunalnih naprav pred petnajstimi leti. Izdelava katastra komunalnih naprav v bistvu ni zahtevala bistveno novih metod dela. Evidenca stavbnih zemljišč pa bo zahtevala vsebinsko izpopolnitev in obogatitev znanja in dela geodetskih strokovnjakov, kar bo, zlasti ortodoksno naravnanim, povzročalo precejš-

---

1) Glej UL SRS, št. 27-254/72.

2) Glej npr.: A.Rakar, T.Klemenčič, M.Bogataj: Mestna renta in cena stavbnega zemljišča, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana 1973, ali: T.Klemenčič: Komunalna zemljiška politika, FAGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana 1982.

3) Dolgoročni program ekonomske stabilizacije stanovanjskega in komunalnega gospodarstva, Delavska enotnost, Ljubljana, 1982, str. 24.

4) Prav tam, str. 26.

5) Poročevalec Skupščine SR Slovenije, Ljubljana, 21.6.1983, str. 22-30.

---

* 61000, YU Ljubljana, FAGG-Inštitut za komunalno gospodarstvo
dr.dipl.ing.docent
Prispelo za objavo 1983-10-15.

nje težave.

Geodetska stroka se mora čimprej in temeljito pripraviti na izdelavo strokovnih osnov za planiranje s prostorom, in sicer ne glede na skupščinski postopek sprejemanja zakonov. Evidenca stavbnih zemljišč je gotovo pomemben del teh osnov. Pričujoči prispevek skuša osvetliti nekatera temeljna izhodišča za nastavitev te evidence.

Smotri evidence stavbnih zemljišč

Informiranost je prvi pogoj, da se lahko odločamo v skladu z ekonomskimi načeli. Običajno se ekonomsko načelo opredeljuje kot načelo, po katerem se doseže določen rezultat (učinek) s čim manjšimi sredstvi ali po katerem se z določenimi sredstvi doseže čim boljši rezultat. V prvem primeru imamo vnaprej določen (zahtevan) rezultat, v drugem pa vnaprej omenjena razpoložljiva sredstva. Ekonomsko načelo se ne uporablja samo v gospodarstvu, ampak povsod, kjer želimo doseči kakršenkoli rezultat (učinek).

Ekonomska načela bi morala nujno veljati tudi pri gospodarjenju s stavbnimi zemljišči, če želimo z njimi zares gospodariti. Seveda je pri tem treba razumeti pojme nekoliko širše. Tako moramo pri gospodarjenju s stavbnimi zemljišči razumeti kot učinek vsako korist, materialno in nematerialno, ki nam jo daje stavbno zemljišče, kot sredstva pa ne zgolj tista, ki so bila vložena v različnih oblikah, ampak tudi vsako izgubo koristi, vsako žrtev, ki je bila potrebna, da se je določen učinek lahko dosegel.[6)]

Evidenca stavbnih zemljišč naj bi nam torej omogočala, da bi s čim manjšimi sredstvi in žrtvami usposobili določen fond zemljišč za stavbna zemljišča in da bi jih kasneje v skladu z ekonomskimi načeli tudi uporabljali.

Evidenca stavbnih zemljišč bi nam torej morala dati osnove za ekonomske odločitve v vseh fazah gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, torej pri:

- planiranju urbanega razvoja,
- pridobivanju stavbnih zemljišč v družbeno lastnino,
- urejanju stavbnih zemljišč,
- oddajanju urejenih stavbnih zemljišč v uporabo, torej pri alokaciji dejavnosti v mestu ter
- pri obračunavanju in zajemanju dohodka in ekstradohodka, ki je rezultat boljše kapitalne opremljenosti teh zemljišč (na račun vlaganj v komunalno in prometno infrastrukturo).

Pri planiranju urbanega razvoja bomo ravnali v skladu z ekonomskimi načeli, če bomo predvideli za stavbna tista zemljišča, ki imajo ugodne hidro, geomehanske in druge lastnosti, niso pa hkrati tudi najboljša kmetijska zemljišča. Pri pridobivanju stavbnih zemljišč bomo skušali za urbani razvoj zagotoviti dovolj stavbnih zemljišč primerne kvalitete, pravočasno in po razumni ceni. Dejavnosti v prostoru bomo skušali razporediti tako, da bodo kar najbolj izkoriščene primerjalne prednosti posamezne lokacije itd. Tako je možno pri vsaki od naštetih faz v procesu gospodarjenja s stavbnimi zemljišči opredeliti globalne smotre, h katerim mora že v osnovi težiti evidenca stavbnih zemljišč.

Menim, da je natančna opredelitev cilja eno izmed ključnih izhodišč za nastavitev vsake evidence, torej tudi evidence stavbnih zemljišč. Teze kot: ni samoupravljanja brez informiranega samoupravljavca ali: evidenca mora biti taka, da bodo delovni ljudje in občani lahko uspešno upravljali fond stavbnih zemljišč, spadajo sicer v resolucijske dokumente, operativno pa si z njimi lahko le malo pomagamo.

6) Zmanjševanje fonda kmetijskih zemljišč zaradi gradnje in širjenja mest je ena izmed takih žrtev. Sem lahko štejemo tudi zmanjševanje atraktivnosti lokacij zaradi hrupa, onesnaženosti zraka ipd.

Evidenca stavbnih zemljišč v sistemu ostalih prostorskih evidenc

Predlagatelj osnutkov zakonov o urejanju prostora in o stavbnih zemljiščih predvideva dejansko dve vsebinsko samostojni evidenci, ki pa bosta morali biti nujno povezani med seboj in tudi usklajeni. Tako je v najnovejšem osnutku Zakona o urejanju prostora v 23. členu predvideno, da se za urejanje prostora vodijo evidence podatkov, ki se nanašajo na naravne lastnosti prostora ter na njegovo obstoječo in predvideno rabo. Za razliko od te pa se evidenca stavbnih zemljišč omejuje le na tisti del prostora, na katerem že stojijo objekti ali pa je z družbenim planom namenjen za gradnjo. Tako naj bi prostorska evidenca zajela praktično vsa zemljišča, evidenca stavbnih zemljišč pa le tisti del zemljišč, ki imajo značaj in status stavbnih.[7)]

Razlikovanje seveda ni le formalne, ampak tudi vsebinske narave. Najmanj, kar lahko že sedaj ugotovimo, je, da nam bo evidenca podatkov o prostoru dala osnove za generalne planerske odločitve, evidenca stavbnih zemljišč pa bo morala biti dosti podrobnejša. Poleg temeljnih prostorskih podatkov in podatkov o naravnih elementih zemljišč bo morala vsebovati tudi podatke, ki so izrazito pravne in ekonomske narave. Bistvena razlika bodo tudi glede lokacije podatkov. Prostorske enote za evidenco naravnih danosti so lahko tudi geometrično izoblikovane (recimo polja 100 x 100 ali 500 x 500 m), pri evidenci stavbnih zemljišč pa bi podatke nujno morali locirati na parcelo. Identifikator med obema evidencama bi bile prostorske koordinate x, y in z.

Metodologija za oblikovanje okvirne vsebine evidence stavbnih zemljišč

Vsebino evidence stavbnih zemljišč je treba prilagoditi smotru. Tega smo okvirno opredelili v drugem poglavju kot zagotavljanje osnov za odločanje po ekonomskih načelih v vseh fazah gospodarjenja s stavbnim zemljiščem. Operativno lahko pridemo do okvirne zasnove evidence stavbnih zemljišč po tej poti:

FAZA GOSPODARJENJA ⟶ ELEMENT ⟶ KRITERIJ ⟶ ZNAK ⟶
⟶ VREDNOSTI ZNAKA

Na primer:

Faza gospodarjenja: Pridobivanje zemljišč v družbeno lastnino

↓ ↓

element : pravična odškodnina

↓ ↓

kriteriji : - pravni status zemljišča, (1)
- tržna cena kmetijskega zemljišča, (2)
- povprečna gradbena cena, (3)
- komunlana opremljenost zemljišča (4)

↓ ↓

Vrednosti znakov: (1) - kmetijsko zemljišče,
- stavbno zemljišče,

---

7) Po prvem členu osnutka Zakona o stavbnih zemljiščih se za stavbna zemljišča štejejo:
- zemljišča, ki so z družbenim planom namenjena za graditev objektov in naprav,
- zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti in naprave na podlagi predpisanega dovoljenja, in druga zemljišča, za katera so izdana predpisana dovoljenja,
- zemljišča, ki so bila kot stavbna zemljišča določena s predpisi pred uveljavitvijo tega zakona.

(2)
(3) - cene so zvezni numerični znaki

(4) - stopnja komunalne opremljenosti zemljiča:
- zemljišče ima minimalno stopnjo komunalne opremljenosti;
- zemljišče nima minimalne stopnje komunalne opremljenosti

Lahko pa vzamemo tudi drug primer:

Faza gospodarjenja: Obračunavanje in zajemanje dohodka in ekstradohodka, ki nam ga daje stavbno zemljišče

↓

Element (instrument) : nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

↓

Kriteriji:
- namen uporabe zemljišča, (1)
- stopnja komunalne opremljenosti (2)
- prometna povezanost s centrom (3)
- značilnosti lokacije (4)
  - pridobitna ugodnost,
  - onesnaženost, hrup,
  - smotrnost izrabe prostora,

↓

Vrednost znakov:

(1) - nezazidano,
- zazidano:
  - stanovanje,
  - poslovni prostor,
  - družbene dejavnosti,
  - proizvodnja,
  - objekti družbene prehrane

(2) - deset stopenj komunalne opremljenosti glede na število priključkov

Po enakem načelu bi lahko razčlenili vse faze gospodarjenja s stavbnimi zemljišči in na tej osnovi opredelili vsebinsko zasnovo evidence stavbnih zemljišč.[8)]

Že samo iz teh dveh primerov je razvidno, da se bodo določeni kriteriji (npr. komunalna opremljenost zemljišč) in določene vrednosti znakov pojavili večkrat. Členitev vrednosti znakov pogojuje večjo ali manjšo natančnost informacije. Pri tem pa moramo paziti, da ne bomo zašli v skrajnosti, kajti tudi pri kvaliteti in količini informacij prične na določeni stopnji veljati zakon o pojemajočih donosih. Od določene stopnje naprej se prične namreč mejna učinkovitost informacij manjšati, kar pomeni, da so stroški za pridobitev dodatnih informacij večji, kot je njihov ekonomski učinek.

---

8) Na Oddelku za geodezijo FAGG izdeluje absolventka Andreja Ribnikar diplomsko nalogo Poskus oblikovanja metodologije za nastavitev evidence stavbnih zemljišč. Končni rezultat naloge naj bi bil predlog vsebinske zasnove evidence stavbnih zemljišč, ki ga bomo skušali posebej objaviti. V pričujočem referatu za to seveda ni prostora.

Nastavitev in vzdrževanje evidence stavbnih zemljišč

Metoda za nastavitev evidence bo zlasti v nekaterih primerih bistveno drugačna od metode in tehnike njenega vzdrževanja. Zlasti pri nekaterih skupinah znakov ekonomske narave bo metodologija ugotavljanja njihove vrednosti precej drugačna od metodologije, po kateri bomo registrirali spremembe teh vrednosti.

Določene skupine znakov, s katerimi bomo opisovali naravne značilnosti terena, bodo imele praktično absolutno konstantne vrednosti. Precej večjo variabilnost bodo izkazovali že znaki, ki se nanašajo na lastnino ter druge pravne in statusne značilnosti zemljišč. V teh primerih bomo pri registraciji sprememb uporabljali verjetno enake metode kot pri vzdrževanju katastra in zemljiške knjige.

Problem zase pa bodo gotovo vrednostni in finančni podatki. Pri določanju in lociranju vrednosti komunalne infrastrukture bomo izbirali med dvema metodama, in sicer:

- metoda valorizacije na osnovi inventarizacije in
- metoda komuliranja investicij na neko začetno, inventurno stanje.

Po prvi bomo izvedli popis in valorizacijo komunalnih fiksnih fondov na vsakih pet oziroma deset let, po drugi pa bomo popis izvedli samo enkrat, kasnejše spremembe pa bomo sproti vnašali z registracijo.[9)]

Za nastavitev evidence stavbnih zemljišč pa imamo verjetno boljši izhodiščni položaj, kot se sami zavedamo. Nekatere podatke (katastrske, zemljiškoknjižne) lahko uporabimo neposredno. Treba jih je le uskladiti z dejanskim stanjem. O naravnih danostih (geologija, hidrologija, relief ipd.) tudi obstajajo karte, seveda ne vse v istem merilu, prav tako ne v merilu, ki bi bilo neposredno uporabno tudi za evidenco stavbnih zemljišč. Če nekatere evidence že obstajajo in so na razpolago tudi njihove kartografske predstavitve, potem problema ne smemo več postavljati v absolutnem smislu, sicer bomo še dolgo stali in capljali na istem mestu. V tem primeru imamo opravka s problemi izrazito strokovne, da ne rečemo tehnične narave. Gre torej za prenos mej naravnih značilnosti in mej posebnih režimov uporabe s kart na katastrske načrte, na katerih je možno identificirati tudi posamezne parcele. Seveda prenos ne bo potekal brez problemov, a ti vendarle niso takšni, da bi zaradi njih morali že vnaprej zahtevati popolnoma nove evidence.[10)]

Tudi glede čisto ekonomskih podatkov nismo brez vsakih možnosti. Podatki o poslovni uspešnosti terciarnih dejavnosti, ki jih vodi uradna statistična služba, vsebujejo tudi opisne podatke o lokaciji (ulico in hišno številko). Z evidencami, kot sta ROTE in EHIŠ, jih je možno zelo natančno identificirati tudi na TTN-5 ali TTN-10, kar je bilo v praksi tudi že preverjeno.[11)]

Skratka, vsaj za nastavitev evidence stavbnih zemljišč imamo na razpolago nekaj razmeroma solidnih osnov. Treba jih je le identificirati in poiskati možnosti za njihovo medsebojno povezavo. Za vzdrževanje te evidence pa bo treba z materialno odgovornostjo zavezati posamezne organizacije in skupnosti, da bodo dajale zahtevane podatke.

---

9) Podrobneje o metodah za vrednotenje komunalne infrastrukture glej v: Albin Rakar, Marija Bogataj, Maruška Šubic, Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, FAGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana 1981.

10) O omenjenih problemih je bil že govor. Glej npr.: Božo Demšar, Grafična registracija mej območij posebnih režimov uporabe, Geodetski vestnik, 4/1982, str. 204-205.

11) Glej: A.Rakar, M.Bogataj, J.Dedek, Analiza poslovne uspešnosti terciarnih dejavnosti, FAGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana 1981.

Organizacija in kadri

Zakonodajalec predvideva, da bo evidenco stavbnih zemljišč vodil občinski upravni organ, pristojen za geodetske zadeve. Razumljivo pa je, da evidenca stavbnih zemljišč ne more biti zgolj dopolnitev ali nadgradnja zemljiškega katastra. Menim, da je treba s to tezo čimprej obračunati. Fond stavbnih zemljišč je specifičen del narodnega bogastva. Po površini pomenijo stavbna zemljišča neznaten del, vendar poteka na njih daleč največji del gospodarskih in negospodarskih dejavnosti.[12)]

Zato mora ta evidenca dajati dosti več in dosti kvalitetnejših informacij, kot jih potrebujemo recimo za gospodarjenje z gozdovi ali s kmetijskimi zemljišči.

Evidenca stavbnih zemljišč mora biti torej samostojna, vendar ne neodvisna in izolirana. Organizacijsko jo lahko prevzame občinska geodetska uprava, ni pa to nujno. Zlasti tam ne, kjer imamo pri pridobivanju in urejanju stavbnih zemljišč takšno organiziranost, da obstajajo že samostojne organizacije združenega dela. Realno je torej pričakovati, da bodo organizacijske oblike od občine do občine različne. Pomembno pa je, da bo evidenca stavbnih zemljišč služila neposredno njihovemu upravljavcu. Ta pa bo lahko: samoupravni sklad stavbnih zemljišč, enota za upravljanje stavbnih zemljišč pri komunalni samoupravni interesni skupnosti ali pa stavbnozemljiška skupnost.[13)]

Za evidenco stavbnih zemljišč bomo morali nujno ustanoviti posebne referate. Ti bodo praviloma v okviru občinskih ali mestnih geodetskih uprav. Ne moremo pa vnaprej izključiti možnosti, da bi se taki referati organizirali tudi neposredno pri upravljavcu stavbnih zemljišč, pri katerem se bo to izkazalo kot bolj ustrezno. V zvezi s tem je treba tudi čimprej preveriti tezo, po kateri za izvedbo Zakona o stavbnih zemljiščih ne bodo potrebna posebna finančna sredstva.

Poseben problem bodo pomenili pri nastavitvi in vzdrževanju evidence stavbnih zemljišč kadri, točneje njihovo število in strokovna usposobljenost. Če se kot stroka do neke mere lahko še izgovarjamo na resolucijsko omejevanje zaposlovanja v republiških in občinskih organih, pa moramo po drugi strani priznati, da kadrov doslej nismo usposabljali za to. Tudi prve skice novih učbenih programov v zvezi s prehodom na usmerjeno izobraževanje nam ne kažejo ravno rožnate perspektive. Zavedati se moramo, da za ta dela in naloge potrebujemo precej širši profil geodetov, kot smo jih doslej vzgajali. Izključna usmeritev stroke na izmero se že sedaj kaže kot anahronizem. Dopolnitev s planerskimi disciplinami je prinesla osvežitev, vendar je tudi to z vidika gospodarjenja s prostorom dosti premalo, kar se bo verjetno kmalu izkazalo.

Sklep

Vedno večji del narodnega dohodka se bo ustvarjal na razmeroma vedno manjšem območju stavbnih in mestnih zemljišč. Ekonomska nuja bo zahtevala zanj vedno več in vedno kvalitetnejših informacij. Ta težnja je

---

12) Obstaja ocena, da se 86 % celotnega narodnega dohodka ustvarja na komaj 6 % površine SR Slovenije.

13) Da ne bo pomot: upravljavec stavbnih zemljišč je le pooblaščena strokovna organizacija, ki pripravlja strokovne osnove in alternativne predloge za delegatsko odločanje. Odločanje samo pa je izključna pravica delegatov, ki jih volijo delovni ljudje in občani. Končne odločitve delegatov lahko tudi ne bodo popolnoma v skladu z ekonomskimi načeli, a to v ničemer ne spreminja smotra evidence stavbnih zemljišč.

razvojna in geodetska stroka bi se je morala čimprej zavedati. Zakonska določila naj nam služijo le zato, da bi določene akcije pospešili, dolgoročna orientacija in usmeritev pa naj bo pre 'sem stvar stroke, in ne posameznih normativnih ureditev.

Janko ROZMAN*

MOŽNOSTI AŽURNEGA INFORMIRANJA V OBČINSKEM MERILU Z AVTOMATIZIRANO KARTOGRAFIJO

Za planiranje, pregled in odločanje na vseh ravneh v občini potrebujemo čim več informacij o prostoru in dogajanju v njem. Informacije se lahko dajejo na več načinov: s tabelami, diagrami ali tematskimi kartami. Informacije o prostoru so običajno zbrane v atlasih, v katerih so grafično upodobljene. Grafična upodobitev (predvsem tematska karta) nam omogoča boljšo preglednost, disperznost in lažjo primerljivost. Predvsem časovno primerjanje podatkov je nazornejše v grafični obliki.

Informacije lahko upodobimo z linijskimi, arealnimi in točkovnimi elementi. Pri tem imamo na razpolago več načinov, npr.: migracijske tokove, kartodiagrame, kartograme, znake, areale ipd. Med točkovno locirane pojave prištevamo kartografske znake v ožjem pomenu. Za lažje razumevanje pojava je zelo pomembno, da ga prikažemo z znakom, ki že s svojo obliko opisuje določeno informacijo. To so nazorni kartografski znaki.

Izdelava takšnih atlasov je sorazmerno zamudna in draga. Obsega več faz: zbiranje podatkov, izdelavo redakcijskega načrta, izdelavo kartografskih originalov, reprodukcijskih originalov in končno tisk. Temeljni pogoj je seveda obstoj karte občine. Najbolj zamudna je izdelava reprodukcijskih originalov. V zvezi s tem pa nastopajo tudi problemi ažuriranja, ki je zaradi zamudnosti in cene oteženo.

Razne računalniške aplikacije in računalniške tehnologije nam danes omogočajo hitrejšo in cenejšo izdelavo takšnih atlasov. V preteklih letih je bilo izdelanih večje število programskih rutin za prikazovanje informacij v prostoru in času, in sicer arealni vzorci in rastri, možnost uporabe različnih linij, kartografskih znakov, diagramov in migracij. Na IGF sta bila v ta namen izdelana katalog nazornih znakov in katalog rastrov. S tem so bile dane osnove za izdelavo računalniških atlasov. Bistvena prednost takšnih atlasov je hitra izdelava in s tem tudi ažurnost informacij.

---

* 61000, YU Ljubljana, Inštitut za geodezijo in fotogrametrijo
dipl.ing.geodezije
Prispelo za objavo 1983-10-15.