

UPORABNOST PODATKOV O LOKACIJSKIH NAMERAH INVESTITORJEV V PRETEKLEM OBDOBJU

mag. Maruška Šubic Kovač

FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana

Prispelo za objavo: 23.6.1993

Izvleček

Podatki iz lokacijskih dovoljenj se danes ne zbirajo sistematično. V članku so prikazane nekatere možnosti za uporabo teh podatkov, in sicer nam lahko ti podatki služijo: kot podlaga za oceno obsega potrebnih površin za gradnjo objektov dejavnosti, ki so v javnem interesu, v prihodnosti in kot podlaga za oceno vpliva veljavne zakonodaje in prostorskih planov na lokacijske namere investorjev.

Ključne besede: analiza, Ljubljana, lokacijsko dovoljenje, podatkovna baza, Slovenija, uporabnost, 1986(7)-1990

Abstract

Nowadays data from building permits are not collected systematically. The paper presents some new possibilities for the use of these data. Namely, they may serve as a basis for an estimation of the necessary surfaces needed for future construction of objects for public interest activities, and as a basis to estimate the effect of the valid regulative and spatial plans to investors' location intentions.

Keywords: analysis, applicability, building permit, database, Ljubljana, Slovenia, 1986(7)-1990

1.0 UVOD

Zagotovitev potrebnega obsega in kvalitete stavbnih zemljišč, pravočasno in po razumni ceni, je bila v preteklem obdobju pri nas poglavitno vodilo pri pridobivanju zemljišč v družbeno lastnino. Pod razumno ceno je bila v pogojih superiornosti družbene lastnine nad zasebno mišljena administrativno določena cena za pridobljeno zemljišče. V takih razmerah občine, ki je pridobivala zemljišče v družbeno lastnino ali z odkupom ali na podlagi instrumentov družbene prisile, ni zanimalo, če ima dovolj sredstev za pridobitev teh načrtovanih zemljišč v družbeno lastnino. V pogojih enakopravnosti družbene (v prihodnosti javne) in zasebne lastnine ter z uvajanjem trga in tržnih zakonitosti tudi na področje zemljiške politike, bo občina pridobivala zemljišča predvsem za gradnjo objektov za opravljanje tistih dejavnosti, ki so resnično v splošnem družbenem (javnem) interesu. Pridobivala jih bo z odkupom na prostem trgu, na podlagi zakonsko opredeljene prednostne pravice pri

nakupu določenih zemljišč in z razlastitvijo. Tudi v primeru razlastitve bo predstavljala tržna vrednost zemljišča podlago za odškodnino za razlaščena zemljišča. Zato bo v prihodnosti postalo aktualno vprašanje, koliko zemljišč, po kolikšni ceni in kje bodo občina in druge lokalne skupnosti pridobivale zemljišča za potrebe gradnje teh objektov. Kolikšne so potrebe po zemljiščih za gradnjo objektov, ki so v družbenem (javnem) interesu, pa bodo občine in druge lokalne skupnosti morale poznati že pri lastninski razmejitvi stavbnih zemljišč, ki so zaenkrat še v družbeni lastnini.

Čeprav se potrebe po zemljiščih za opravljanje dejavnosti, ki so v javnem interesu, v času tudi v istem prostoru spreminjajo, moramo že za prvo oceno potrebnih površin za te dejavnosti v prihodnosti poznati podatek o obsegu površin, ki so jih te dejavnosti uporabljale v preteklosti.

Namen raziskovalne naloge (Rakar et al. 1993), iz katere povzemamo nekatere rezultate, ni bil v ugotavljanju uporabnosti podatkov o lokacijskih namerah investitorjev v preteklem obdobju, kar je razvidno že iz njenega naslova. Vendar pa smo prav za potrebe te naloge zbrali iz posameznih lokacijskih dovoljenj in lokacijske dokumentacije tudi določene podatke, na podlagi katerih smo lahko analizirali obseg površin, ki so jih za svoje delovanje potrebovale v preteklem obdobju dejavnosti, ki so v javnem interesu. Analizo smo izvedli na primeru občin Ljubljana Vič-Rudnik in Ljubljana Bežigrad, in sicer v obdobju 1986(7)-1990.

Za prostorski razvoj v obravnavanem obdobju je značilno popolnoma neodvisno delovanje dveh, sicer komplementarnih regulacijskih mehanizmov: plana in trga. Hipotezo, da so take razmere predvsem odraz togosti in statičnosti planov, ki imajo predvsem determinističen in tehnicističen značaj ter restriktivno vlogo (Rakar 1989), smo hoteli potrditi ali ovreči na podlagi lokacijskih namer investitorjev v obravnavanem obdobju. Zanimalo nas je, v kolikšni meri smo s planom usmerjali prostorski razvoj na območju mest in naselij mestnega značaja ter koliko je bilo prepuščeno nekontroliranemu „trgu“ zemljišč predvsem na preostalih območjih, še predvsem pa, kakšen je bil vpliv veljavne zakonodaje in prostorskih planov na lokacijske namere investitorjev. Rezultate si pogledjmo v nadaljevanju.

2.0 REZULTATI ANALIZE LOKACIJSKIH NAMER INVESTITORJEV V OBČINAH LJUBLJANA BEŽIGRAD IN LJUBLJANA VIČ-RUDNIK V OBDOBJU 1986(7)-1990

2.1 Število izdanih lokacijskih dovoljenj in pripadajočih površin glede na vrsto gradnje

Podatke o lokacijskih dovoljenjih in pripadajočih površinah smo zbrali ločeno glede na: vrsto gradnje (stanovanjski objekti, poslovno-proizvodni objekti in skladišča, objekti za javne službe in zavode, komunalni objekti, naprave in ureditve) in investitorja (pravna in fizična oseba). V razdelitvi smo upoštevali ločeno tiste vrste gradenj, za katere naj bi občina v prihodnosti pridobivala zemljišča (Predlog 1991). Nekatere rezultate prikazujemo v naslednji tabeli.

<i>Investitor/vrsta gradnje</i>	<i>Število lokacijskih dovoljenj (delež v %)</i>	<i>Pripadajoča površina zemljišč (m²) (delež v %)</i>	<i>Povprečno letno število lokacijskih dovoljenj</i>	<i>Povprečna letna pripa- dajoča površina (m²)</i>
LJUBLJANA BEŽIGRAD (1986-1990)				
1. fizična oseba/skupaj	111 (44)	65673 (16,5)	22	13135
2. pravna oseba/skupaj	144 (56)	134045 (83,5)	29	26809
od tega:				
a) javni zavodi*	69 (27)	228381 (57)	14	45676
b) javni zavodi in stanovanjska gradnja **	118 (47)	276469 (69)	24	55294
SKUPAJ (1 + 2)	255 (100)	397921 (100)	51	79584
LJUBLJANA VIČ-RUDNIK (1987-1990)				
1. fizična oseba/skupaj	500 (92)	355232 (81)	125	88808
2. pravna oseba/skupaj	43 (8)	84659 (19)	11	21165
od tega:				
a) javni zavodi*	24 (4)	24741 (6)	6	6185
b) javni zavodi in stanovanjska gradnja **	36 (7)	46282 (11)	9	11570
SKUPAJ (1 + 2)	543 (100)	439891 (100)	136	109973

* objekti za javne službe, javne zavode, komunalni objekti, naprave, ureditve (varianta I)

** objekti za javne službe, javne zavode, komunalni objekti, naprave in ureditve in stanovanjski objekti v okviru t.i. nacionalnega programa (varianta II) (Predlog 1991)

Pri tem moramo poudariti, da kar v 43 primerih v lokacijskih dovoljenjih, izdanih za pravne osebe v občini Ljubljana Bežigrad, ni bilo vpisane pripadajoče površine, kar je vsekakor odraz preteklih razmer, dejstva, da se zemljišča ni upoštevalo kot pomembnega produkcijskega faktorja in temu ustrezno tudi vrednotilo.

Če bi občina v tem obdobju morala zagotavljati zemljišča za:
 varianta I: javne zavode, javna podjetja, državno in občinsko upravo ali
 varianta II: javne zavode, javna podjetja, državno in občinsko upravo ter
 stanovanjsko gradnjo v okviru t.i. nacionalnega programa (rezultati v oklepaju),
 potem bi morala:

- v občini Ljubljana Bežigrad zagotoviti 228381 m² oziroma 276469 m² površin zemljišč, kar znaša 69% (83%) površin zemljišč za objekte, kjer je investitor pravna oseba, oziroma 57% (69%) vseh površin zemljišč, za katera so bila izdana lokacijska dovoljenja,
- v občini Ljubljana Vič-Rudnik zagotoviti 24741 m² oziroma 46282 m² površin zemljišč, kar predstavlja 29% (55%) površin zemljišč za objekte, kjer je investitor pravna oseba, oziroma 6% (11%) vseh površin zemljišč, za katera so bila izdana lokacijska dovoljenja.

Za obravnavano obdobje lahko predpostavljamo, da je bilo že veliko teh zemljišč v družbeni lastnini, in zemljišče ni predstavljalo posebnega stroška. Vprašanje pa

je, če bi npr. občina Ljubljana Bežigrad v petletnem obdobju zmogla 276469 m^2 zemljišč pridobiti po tržni ceni, jih pripraviti in opremiti. Poglejmo si ta primer podrobneje: Če predpostavimo, da je bila najvišja povprečna ponudbena cena nezazidanega stavbnega zemljišča v občini Ljubljana Bežigrad v letu 1990, in sicer 43 DEM/m^2 , ureditev m^2 stavbnega zemljišča na območju ljubljanskih občin pa je v obdobju 1986-1990 znašala povprečno $67,65 \text{ DEM/m}^2$ (Rakar et al. 1993), potem bi morala občina Ljubljana Bežigrad:

- v primeru, da so vsa ta zemljišča še v zasebni lasti, za pridobitev teh zemljišč zagotoviti $43 \text{ DEM/m}^2 \times 276469 \text{ m}^2 = 11888167 \text{ DEM}$, oziroma letno $2377633,4$, to je okoli 2,38 milijonov DEM,
- v primeru, če so vsa ta zemljišča še neopremljena, pa še za ureditev teh zemljišč $67,65 \text{ DEM/m}^2 \times 276469 \text{ m}^2 = 18703127 \text{ DEM}$, oziroma letno $3740625,4 \text{ DEM}$, to je okoli 3,74 milijonov DEM,
- v primeru, če bi bila vsa zemljišča že urejena in pri vrednotenju stavbnih zemljišč upoštevamo stroškovni pristop, potem bi občina morala zagotoviti 30591294 DEM , oziroma letno $6118258,8 \text{ DEM}$, to je okoli 6,12 milijonov DEM.

V izračunih smo upoštevali celotno površino, ki so jo občine v preteklosti potrebovale za dejavnosti v javnem interesu, in povprečno ponudbeno ceno nezazidanih stavbnih zemljišč. Če bi upoštevali še lokacijo posameznih zemljišč za te dejavnosti, ki potekajo praviloma v centru naselij, in dejansko ceno teh zemljišč, potem bi vsekakor ob nespremenjeni površini dobili še višji znesek.

Rezultat predstavlja za občine pomembno izhodišče pri lastninskem razdeljevanju sedaj družbenih zemljišč na zasebna in javna, saj bodo morale občine pri tem upoštevati tudi bodoče potrebe po zemljiščih za dejavnosti, ki so v javnem interesu. V nasprotnem primeru se lahko zgodi, da bodo občine v bližnji prihodnosti kupovale ali razlaščale zemljišča za gradnjo objektov, ki so v javnem interesu, in so bila nekoč družbena lastnina in pridobljena v zasebno lastnino po nizki ceni, po tržni ceni. V razmerah tržnega gospodarstva naj bi se tudi občina in druge lokalne skupnosti obnašale kot dober gospodar. Zato jim nudijo podatki iz lokacijskih dovoljenj in lokacijske dokumentacije pomembno podlago tudi za ugotavljanje teh potrebnih površin v prihodnosti. Za Ljubljano kot državno središče še posebej velja omenjeno, saj bo mesto moralo zagotavljati zemljišča za upravo in javni sektor na treh ravneh: državni, mestni in lokalni.

2.2 Število in struktura lokacijskih dovoljenj glede na lastništvo in režim urejanja

V prejšnem poglavju smo prikazali, da je obseg potrebnih površin za gradnjo objektov dejavnosti, ki so v javnem interesu, med občinama Ljubljana Bežigrad in Ljubljana Vič-Rudnik različen, kar lahko vsaj deloma pojasnimo z nekaterimi značilnostmi, ki jih prikazujemo v nadaljevanju. Pri analizi vpliva prostorskih planov in zakonodaje na lokacijske namere investitorjev smo analizirali število in strukturo lokacijskih dovoljenj glede na lastništvo in režim urejanja posameznih območij urejanja v obravnavanem obdobju, in dobili naslednje rezultate:

2.2.1 Ugotavljamo, da se glede vrste gradnje tako po številu izdanih lokacijskih dovoljenj kot tudi po površinah, zajetih v lokacijskih dovoljenjih, občini med

seboj bistveno razlikujeta. Temu ustrezno je tudi lastništvo zemljišč, za katera so bila izdana lokacijska dovoljenja. Medtem ko so bila v občini Ljubljana Bežigrad v 60% to zemljišča v družbeni lastnini, pa so v občini Ljubljana Vič-Rudnik v 93% to zemljišča v zasebni lastnini. Tolikšne razlike med obema občinama lahko pojasnimo tudi z različnimi deleži površin zemljišč, ki so znotraj urbanistične zasnove. Medtem ko spada celotna površina občine Ljubljana Bežigrad v območje urbanistične zasnove (4637 ha), pa v občini Ljubljana Vič-Rudnik spada v območje urbanistične zasnove le 17% celotne površine občine (54360 ha).

2.2.2 Tako v občini Ljubljana Bežigrad kot tudi v občini Ljubljana Vič-Rudnik je bila večina lokacijskih dovoljenj izdana za gradnjo na območjih, ki se urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji. V občini Ljubljana Bežigrad je bilo takih 52% vseh lokacijskih dovoljenj, v občini Ljubljana Vič-Rudnik pa 69% vseh lokacijskih dovoljenj. Podrobnejši rezultati so naslednji:

<i>Režim urejanja</i>	<i>Število lokacijskih dovoljenj</i>	<i>Delež lokacijskih dovoljenj (%)</i>
LJUBLJANA BEŽIGRAD (1987 - 1990)		
<i>zazidalni načrt</i>	83	45
<i>ureditveni načrt</i>	5	3
<i>prostorski ureditveni pogoji</i>	94	52
<i>skupaj</i>	182	100
LJUBLJANA VIČ - RUDNIK (1987 - 1990)		
<i>zazidalni načrt</i>	143	26
<i>ureditveni načrt</i>	16	3
<i>prostorski ureditveni pogoji</i>	375	69
<i>ni podatka</i>	9	2
<i>skupaj</i>	543	100

Predstavljeni rezultati so zanimivi tudi s stališča usmerjanja poselitve, še posebej ob dejstvu, da so se prostorski ureditveni pogoji izdelovali zelo počasi in so bili strokovno nedodelani, kar je vsekakor lahko vplivalo na neenotnost meril in pogojev za gradnjo na teh območjih.

Ker so na območjih, ki se urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji, po Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Zakon 1984), dopustne le komunalne ureditve in adaptacije, dozidave in nadzidave ter dopolnilna gradnja objektov oziroma naprav, ki so nujno potrebne za vzdrževanje obstoječe gradbene strukture ali za bivanje in delo prebivalcev na tem območju, lahko govorimo v teh primerih, da gre na območju celotne občine za razpršeno gradnjo v sicer že strnjениh zazidanih območjih naselij. Podatek je zanimiv tudi z vidika sorazmernega deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč. Medtem ko se po Zakonu o stavbnih zemljiščih (Zakon 1984) za investitorja, ki namerava graditi na območju urejanja, to je na območju, za katerega je predviden prostorski izvedbeni načrt in je investicijski program urejanja sprejet, določi sorazmerni del stroškov urejanja

stavnih zemljišč glede na višino vseh stroškov priprave in opremljanja stavbnega zemljišča na tem območju, pa se za investitorja, ki namerava graditi zunaj tega območja, to pomeni na območju, za katerega se predvideva izdelava prostorskih ureditvenih pogojev, določi sorazmerni delež stroškov za opremljanje stavbnih zemljišč kot povprečje stroškov opremljanja za kvadratni meter stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini oziroma družbenopolitični skupnosti v preteklem letu. V tem primeru gre dejansko za povprečnino, ki je lahko tudi precej nižja od sorazmernega deleža k stroškom urejanja stavbnih zemljišč na območjih urejanja, za katera se predvideva izdelava prostorskih izvedbenih načrtov. Prav gotovo se tudi zaradi tega na območjih, ki se urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji, pojavlja tako visok delež investitorjev.

2.2.3 V občini Ljubljana Bežigrad je bilo v obravnavanem obdobju največ lokacijskih dovoljenj izdanih na območju planske celote B 6 Črnuče-Nadgorica (102). Največ, to je 26 (10,20%), lokacijskih dovoljenj je bilo izdanih na območju urejanja BS 6/4 Gmajna in BS 6/5 Podboršt. Glede površin zemljišč, zajetih v izdanih lokacijskih dovoljenjih, pa je na prvem mestu planska celota B 2 Bežigrad-Vzhod (116990 m^2), znotraj te planske celote pa območje urejanja BS 2/1 Zupančičeva jama s 103747 m^2 površin zemljišč.

2.2.4 V občini Ljubljana Vič-Rudnik je bilo v obravnavanem obdobju največ lokacijskih dovoljenj izdanih na območju planske celote V 12 Pijava gorica (77). Največ lokacijskih dovoljenj je bilo izdanih na območju urejanja VS 12/5 Pijava gorica (45 ali 8,29%), kjer je največji tudi obseg površin zemljišč, in sicer 52243 m^2 oziroma 16,6% vseh površin zemljišč, zajetih v lokacijskih dovoljenjih. V občini Ljubljana Vič-Rudnik je še posebej opazna razpršenost gradnje po vseh planskih celotah in območjih urejanja v občini. Če se bo z rastjo in razvojem teh naselij pojavila tudi potreba po višjem komunalnem standardu, lahko predvidevamo, da bodo za dosego višjega komunalnega standarda v tej občini potrebna večja sredstva.

2.2.5 Stanovanjska gradnja se je sicer odvijala tudi na območjih, ki so bila za to določena v srednjeročnem in dolgoročnem planu, vendar je bil velik del lokacijskih dovoljenj izdanih tudi na preostalih območjih. Tudi če predpostavimo, da bi s planom usmerjali poselitev na makroravni tako, da bi lahko izkoristili ekonomske in druge potencialne določene lokacije, le-teh ne bi mogli izkoristiti na preostalih območjih. Zato bo moral ob ustrezni novi zakonodaji s področja urejanja prostora plan pri usmerjanju poselitve v prihodnosti upoštevati tudi ekonomske in druge potencialne posameznih lokacij.

V občini Ljubljana Bežigrad je bilo 57% vseh lokacijskih dovoljenj z območij, namenjenih za stanovanjsko gradnjo, izdanih na območjih, kjer se je po dolgoročnem in srednjeročnem planu planirala stanovanjska gradnja. To predstavlja 75% vseh površin zajetih v lokacijskih dovoljenjih na območjih, namenjenih za stanovanjsko gradnjo. V občini Ljubljana Vič-Rudnik je bilo samo 20% vseh lokacijskih dovoljenj oziroma 28,5% površin zajetih v lokacijskih dovoljenjih na območjih, namenjenih za stanovanjsko gradnjo, z območij planirane stanovanjske gradnje. Ob zgornjih podatkih se moramo zavedati, da obstaja določen časovni zamik (na relaciji planirana gradnja – lokacijsko dovoljenje), da so podatki o površinah,

zajetih v lokacijskih dovoljenjih, v občini Ljubljana Bežigrad nepopolni in da obstajajo razlike med občinama.

2.2.6 Pri planiranju stanovanjske in druge gradnje so bili do sedaj pomembni predvsem podatki o številu stanovanj in številu objektov, v prihodnosti pa bodo poleg teh pomembni predvsem še podatki o potrebnih površinah za stanovanjsko in drugo gradnjo, upoštevajoč pri tem tudi racionalno izrabo prostora.

Na podlagi vsega ugotovljenega v tem poglavju lahko potrdimo tudi hipotezo o togosti in statičnosti planov na območju obravnavanih ljubljanskih občin v preteklem obdobju 1986(7)-1990 in o njihovem determinističnem in tehnicističnem značaju ter restriktivni vlogi.

3.0 ZAKLJUČEK

Podatki o lokacijskih dovoljenjih se danes zbirajo po določenih Zakona o upravnem postopku, kar pa ni dovolj za področje prostorskega planiranja. Podatke, ki smo jih uporabili v raziskavi, smo morali posebej izpisati iz posameznih lokacijskih dovoljenj in lokacijske dokumentacije. Kot smo prikazali, so tako zbrani podatki dobra podatkovna baza za analizo lokacijskih namer investitorjev v preteklosti. Zato menimo, da bi morali ustrezno zbrani in obdelani podatki iz lokacijskega dovoljenja in lokacijske dokumentacije (ali iz dovoljenja za poseg v prostor, ki ga bo opredeljevala nova zakonodaja) predstavljati eno od baz podatkov za analizo uresničevanja planirane in ostale gradnje ter podlago za oceno potrebnih površin za gradnjo v prihodnosti.

Viri:

Rakar, A. et al., 1993, Oblikovanje celovitega modela in opredelitev instrumentov zemljiške politike s posebnim ozirom na zajemanje mestne rente v Ljubljani, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG, Ljubljana.

Rakar, A., 1989, Trg stavbnih zemljišč kot regulativen mehanizem pri urejanju prostora, strokovni posvet 22. Geodetski dan, Geodezija in urejanje prostora, Čatež ob Savi.

Predlog za izdajo Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini s tezami, Poročevalec, št. 2/1991.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Ur.l. SRS št.18/1984.

Zakon o stavbnih zemljiščih, Ur.l. SRS št. 18/1984.

*Recenzija: prof.dr. Marija Bogataj
prof.dr. Tone Klemenčič*