

Urban JENSTERLE
Nika MESNER
Matjaž GRILC

Evidenca stavbnih zemljišč – prostorski izziv ali še ena izgubljena priložnost?

V skladu s temeljnim načelom vzdržnega prostorskega razvoja je smotrna in varčna raba prostora ključnega pomena za razvoj Slovenije. Smotrno rabo prostora je mogoče udejanjiti le z aktivno zemljiško politiko, tj. urejanjem razmer na področju upravljanja zemljišč in gospodarjenja z njimi, oblikovanjem ključnih ukrepov zemljiške politike in določanjem instrumentov za njeno izvajanje. Zakonsko podlago za aktivno zemljiško politiko je postavil novi zakon o urejanju prostora, ki določa upravne in finančne instrumente za učinkovito gospodarjenje s prostorom in za realizacijo prostorskih izvedbenih aktov. Za izvajanje ukrepov zemljiške politike s ciljem varčne in smotrne rabe poselitvenih območij je nujen predpogoj vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč (v nadaljevanju: ESZ), ki vsebuje podatke o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih z razvojnimi stopnjami.

Evidenca ni novost, saj je bila uzakonjena že leta 1988, vendar v praksi ni nikoli zaživel. Posledice tega pa prostor čuti še danes. Z novo prostorsko zakonodajo se ta uvaja ponovno, na prvi pogled se zdi, da je zdaj bolj osmišljena in sistemsko umeščena, vendar še vedno na koncu prepuščena volji občin, da bodo v njej prepoznale rešitev za prenekateri problem urejanja njihovega prostora. Zato se zdi vprašanje v naslovu zelo na mestu in samo od skupnega napa stroke je odvisno, ali bomo tokratno priložnost spreobrnili v začetek sistemskega reševanja precej slabega stanja v prostoru.

Ključne besede: gradbena parcela, stavbna zemljišča, zemljiška politika, nepozidano zemljišče, evidenca stavbnih zemljišč

1 Uvod

ESZ ni novost. Rakar in Bogataj (1985) sta že leta 1985 izdelala študijo, ki je bila osnov za nastavev ESZ. V njej omenjata, da prve ideje o ESZ pri nas izhajajo že iz 60. let, medtem ko je bila ESZ v državah Srednje Evrope takrat že utečena kot redna sestavina geodetske službe. Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, št. 18/84; v nadaljevanju: ZSZ) iz leta 1984 je določal, naj se o stavbnih zemljiščih, predvsem nezazidanih, vodi evidenca, ki ni bila nikoli vzpostavljena. V zakonu omenjena evidenca naj bi vsebovala zemljiškokatastrske podatke, podatke o naravnih lastnostih zemljišča, podatke o dejanski rabi in njihovi opremljenosti ter podatke o predpisnem varovanju in omejitvah pri posegih na teh zemljiščih (ZSZ, 1984). Navodilo o ESZ (Ur. l. SRS, št. 11/88) je bilo sprejeto že leta 1988. Podatki iz ESZ naj bi služili za določanje višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ), bili pa so namenjeni tudi načrtovanju stavbnih zemljišč in načrtovanju potrebnih ukrepov za njihov razvoj v skladu z ZSZ. Kljub temu ESZ v praksi ni zaživel in eden izmed ključnih razlogov za to je, da evidenca ni bila upravna evidenca ter da ni bila povezana z zemljiškim katastrom in zemljiško knjigo (parcelno in stvarnopravno stanje stavbnih zemljišč).

Spremembe družbene ureditve, prehod na tržno gospodarstvo v devetdesetih in posledično zagotavljanje enakovrednosti zasebne in javne lastnine so zahtevali spremembe v ciljih in instrumentih zemljiške politike in prilagoditev sistema urejanja prostora novim okoliščinam, do katerih pa ni prišlo. Zaradi nevedbe sistemskih sprememb na področju urejanja prostora je postalo izvajanje upravnih postopkov s tega področja nevzdržno, zato je Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS, št. 126/07) problematiko *ad hoc* rešil tako, da je ukinil gradbeno parcelo in postopke določanja gradbene parcele obstoječim objektom. Zakonska rešitev je problematiko na področju prostora le še poglobila in občine imajo velike težave pri odmeri NUSZ. Poseben problem pomeni odmera NUSZ za nepozidana stavbna zemljišča, saj zaradi nezmožnosti določitve gradbene parcele v upravnem postopku lastniki obstoječih objektov niso imeli več možnosti za določitev pozidanega stavbnega zemljišča. Poleg tega Pravilnik o projektni dokumentaciji (Ur. l. RS, št. 55/2008) ni zahteval več prikaza obsega in lege gradbene parcele v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. Posledice ukinitve gradbene parcele so se izkazovale v skoraj nemogočem izvajanju zemljiške politike.

Obdobje odsotnosti zemljiške politike se danes na področju stavbnih zemljišč kaže v obliki teženj po širjenju naselij na kmetijske površine, neustrezni izkoriščenosti obstoječih stavbnih zemljišč v naseljih, previsoki ceni in tržno nedostopnih stavbnih zemljiščih ter (posledično) razpršeni gradnji (Miklavčič in sod., 2015). Tako stanje je tudi posledica odsotnosti celovite evidence podatkov o pozidanih stavbnih zemljiščih (gradbene parcele, pripadajoča zemljišča stavb in gradbeno inženirskih objektov) in nepozidanih stavbnih zemljišč (vključno z njihovimi razvojnimi stopnjami) ter je prinašalo veliko težav pri sistemskih ukrepih na področju prostora in nepremičnin, kar se neposredno kaže tudi v gospodarskem stanju države.

Zakonsko podlago za ukrepe zemljiške politike je postavil novi Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 61/17; v nadaljevanju: ZUreP-2), ki določa upravne in finančne instrumente za učinkovito gospodarjenje s prostorom ter za realizacijo prostorskih izvedbenih aktov. Cilji bodo predvidoma doseženi s temi področji ukrepov zemljiške politike:

- razvoj stavbnih zemljišč,
- varovanje zemljišč,
- preskrba in pridobivanje zemljišč in pravic na njih,
- finančna sredstva zemljiške politike,
- prenova in urejenost prostora,
- raba javnih površin in grajeno javno dobro.

Za izvajanje ukrepov zemljiške politike s ciljem varčne in smotrne rabe poselitvenih območij je nujen predpogoj vzpostavitev ESZ, ki vsebuje podatke o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih z razvojnimi stopnjami. Zakonska podlaga za vzpostavitev evidence je dana z ZUreP-2, Ministrstvo za okolje in prostor pa v okviru Programa projektov eProstor (internet 1) že izvaja dejavnosti za vzpostavitev in vodenje ESZ.

S sprejetjem nove prostorske zakonodaje je postavljen temeljni kamen za začetek sistemskih sprememb na področju upravljanja prostora. Naslednji ključni mejnik je uspešna vzpostavitev ESZ na lokalni ravni in implementacija podatkov v procese strateškega planiranja in izvedbenega načrtovanja, izvajanja ukrepov zemljiške politike in spremljanja stanja v prostoru. V nadaljevanju je ESZ podrobneje predstavljena z vidika vsebine, načina vzpostavitve, pristojnosti ter vodenja in vzdrževanja podatkov.

2 Evidenca stavbnih zemljišč

Stavbna zemljišča so pomemben kapital in njihov razvoj je eden izmed predpogojev za uspešen ekonomski in družbeni razvoj. Za potrebe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, kar vključuje njihovo načrtovanje in razvoj, je nujna kakovostna evidenca o stavbnih zemljiščih, njihovi izkoriščenosti (pozida-

na stavbna zemljišča) in prostih zemljiščih (nepozidana stavbna zemljišča).

ESZ je v skladu z ZUreP-2 namenjena načrtovanju namenske rabe prostora oziroma novih stavbnih zemljišč v postopku priprave občinskih prostorskih aktov, načrtovanju komunalne opreme, izvajanju ukrepov zemljiške politike, in sicer za sanacijo in zagotavljanje ustrezne parcelne in lastniške strukture, zagotavljanje cenovno dostopnih zemljišč za bivanje in delo, gospodarjenje z zemljišči v javnem interesu, za odmero dajatev na stavbnih zemljiščih in vrednotenje stavbnih zemljišč. ESZ je tudi podatkovna podlaga za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči v javnem interesu in tudi podlaga za podajanje informacij o razvojnih stopnjah in drugih lastnostih stavbnih zemljišč za zainteresirane investitorje. Kot taka bo lahko omogočila izvajanje ukrepov zemljiške politike in povečala informiranost investitorjev, s tem pa bistveno pripomogla k uspešnejšemu razvoju naše države.

2.1 Vsebina ESZ

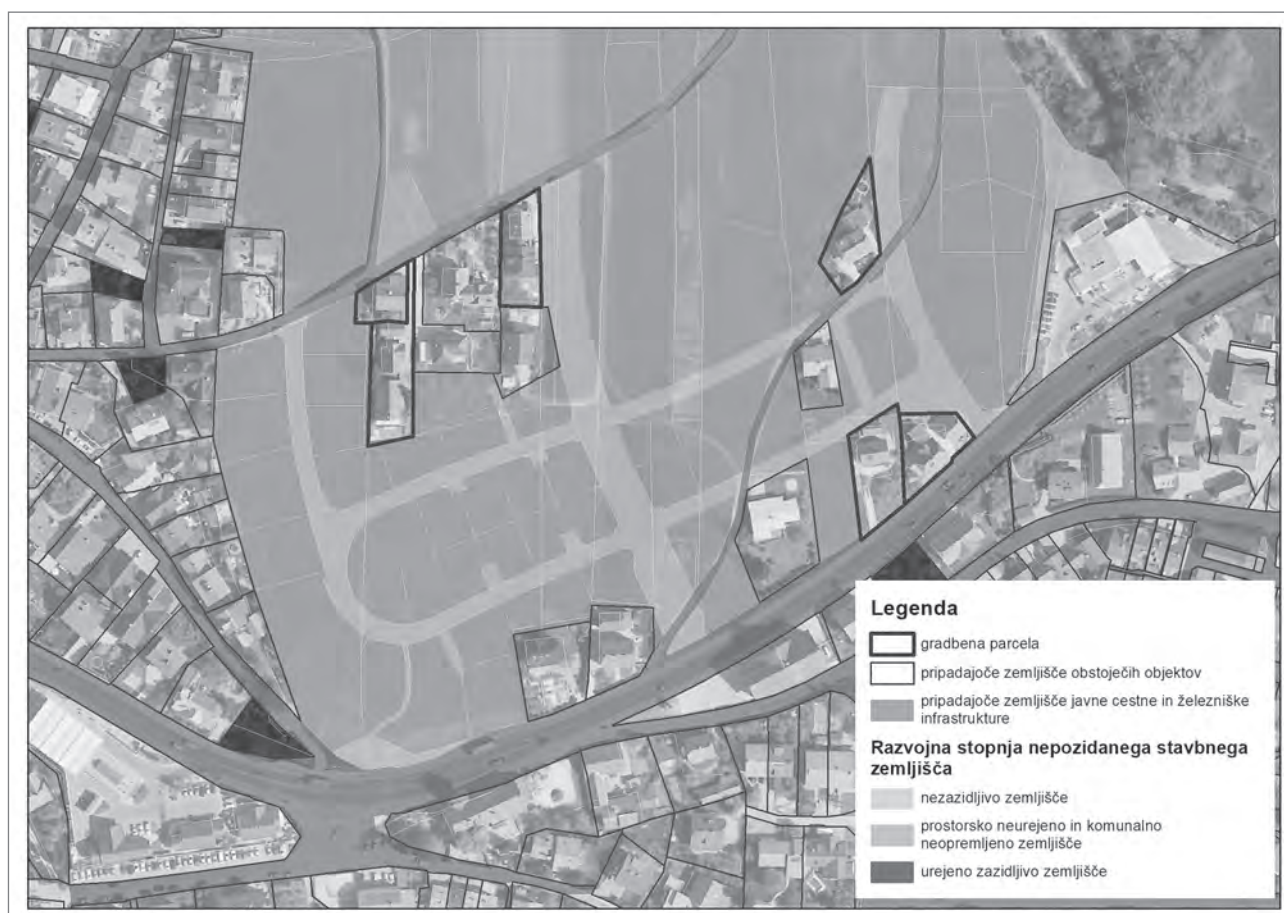
Vsebina ESZ, kot jo določa ZUreP-2 (slika 1), bo vsebovala podatke o pozidanih zemljiščih (pripadajoča zemljišča stavb in drugih gradbenih inženirskih objektov in gradbene parcele stavb) in podatke o nepozidanih stavbnih zemljiščih z razvojnimi stopnjami, kot jih določa ZUreP-2. Pripadajoča zemljišča javne cestne in železniške infrastrukture niso del ESZ, so pa del pozidanih stavbnih zemljišč. Za določitev pripadajočih zemljišč javne cestne in železniške infrastrukture so pristojni upravljalci, za vzpostavitev evidence pa Ministrstvo za infrastrukturo.

Pozidana zemljišča sestavljajo zemljišča, ki so v funkciji stavb oz. gradbenih inženirskih objektov. Zemljišča, potrebna za redno rabo stavb, glede na način določitve ločimo na pripadajoča zemljišča stavb, ki bodo rezultat masovnega zajema, oz. na gradbene parcele stavb, ki so določene v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja.

Negativ pozidanih zemljišč so nepozidana zemljišča, ki jim bodo določene razvojne stopnje, ki so odvisne od regulacije prostora s prostorskimi akti, podobnimi predpisi in drugimi splošnimi akti, njihove opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo ter obstoja in statusa pravnih režimov na njih. Zakon določa štiri razvojne stopnje, katerih ključni namen je rangiranje nepozidanih stavbnih zemljišč v skupine glede na razvojni potencial zemljišča za gradnjo stavb in drugih objektov v skladu z načrtovano rabo v občinskih prostorskih načrtih. V skladu z ZUreP-2 je razvojna stopnja nepozidanega stavbnega zemljišča ponazorjena s številčno vrednostjo v razponu od 1 do 4. 1. razvojna stopnja, nezazidljivo stavbno zemljišče,



Slika 1: Shema vsebine ESZ



Slika 2: Vizualizacija podatkov o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih iz ESZ

je zemljišče, na katerem gradnja zaradi določil prostorskega akta, dejanskega stanja v prostoru ali omejitev, ki izhajajo iz pravnih režimov, ni dopustna ali ni mogoča. 2. razvojna stopnja, prostorsko neurejeno zemljišče, je zemljišče, za katero še ni sprejet prostorski izvedbeni akt. 3. razvojna stopnja ali neopremljeno zemljišče je zemljišče, na katerem je sprejeta prostorska regulacija, ki dopušča graditev, vendar niso izpolnjeni pogoji komunalne opremljenosti. Najvišja, 4. razvojna stopnja je komunalno opremljeno zemljišče, na katerem je v skladu s prostorskimi akti dopuščena gradnja, izpolnjeni pa so tudi pogoji glede oblike in velikosti gradbene parcele.

Primer vizualizacije vsebine ESZ je prikazan na sliki 2. Na njej je prikazana razdelitev stavbnih zemljišč na gradbene parcele in pripadajoča zemljišča objektov ter na nepozidana stavbna zemljišča v različnih razvojnih stopnjah, pri čemer sta druga in tretja stopnja po ZuREP-2 zaradi preglednosti prikazani z eno kategorijo (prostorsko neurejeno in komunalno neopremljeno zemljišče).

2.2 Vzpostavitev in vodenje ESZ

Pristojnost za vodenje in vzdrževanje podatkov ESZ:

- Ministrstvo, pristojno za prostor, zagotovi tehnične pogoje za vodenje zbirke podatkov ESZ stavbnih zemljišč na državni ravni.
- Občina za namen prostorskega načrtovanja, ugotavljanja dejanskega stanja v prostoru in izvajanja zemljiške politike vzpostavi ESZ (razgrnitev pozidanih in nepozidanih zemljišč).
- Za vodenje in vzdrževanje pozidanih zemljišč bo pristojna država, za vodenje nepozidanih zemljišč z razvojnimi stopnjami pa občine.

Vzpostavitev ESZ bo v skladu z ZUreP-2 potekala v dveh korakih. Prvi korak izvaja Ministrstvo za okolje in prostor, ki z masovnim zajemom pripadajočih zemljišč stavb in gradbenih inženirskih objektov vzpostavlja predlog poseljenih območij, ki so sestavljena iz pripadajočih zemljišč obstoječim stavbam. Masovni zajem poseljenih območij bo v skladu z ZUreP-2 za območje cele Slovenije končan do junija 2021 (internet 1). V masovnem zajemu se upošteva dejansko stanje v naravi z ustvarjenimi in naravnimi mejami, stanje evidentiranih nepremičnin in lastništva na njih in namenska raba prostora v skladu z določbami veljavnih prostorskih aktov (Pravilnik o metodologiji ..., 2018). Pripadajoča zemljišča stavb, določena v masovnem zajemu, so predlog poseljenih zemljišč, ki ga ministrstvo pošlje pristojni občini.

Ministrstvo za infrastrukturo bo evidentiralo dejansko rabo zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture na podlagi Zakona o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in

javne železniške infrastrukture (Ur. l. RS, št. 13/2018; v nadaljevanju: ZEDRZ), ki je tudi del pozidanih stavbnih zemljišč.

Občina predlog poseljenih zemljišč preveri in po potrebi glede na lokalno poznavanje dejanskega stanja ali dodatnih virov podatkov (na primer odločbe o odmeri komunalnega prispevka, gradbena dovoljenja in podobno) popravi in popravke pošlje ministrstvu ter določi nepozidana stavbna zemljišča in njihove razvojne stopnje. Pri tem velja upoštevati dejstvo, da ZEDRZ določa, da morajo občine zajeti podatke o zemljiščih, na katerih so lokalne ceste in javne poti. Zato je smiselno, da občine popravke predloga poseljenih območij, zajem podatkov o nepozidanih stavbnih zemljiščih in razvojnih stopnjah ter zajem podatkov o lokalnih cestah in javnih poteh izvedejo sočasno oziroma naknadno uskladijo podatke v vseh evidencah, če sočasnega zajema zaradi časovnih omejitev ni mogoče izvesti. Z usklajenimi podatki pripadajočih zemljišč stavb in podatki o razvojnih stopnjah nepozidanih stavbnih zemljišč občina pisno, z obvestilom po pošti, seznani lastnike teh zemljišč. Občina vse pravočasno prejete pripombe lastnikov nepremičnin prouči ter jih rešuje v sodelovanju z geodetsko upravo in upravno enoto. Tiste pripombe, ki se izkažejo za ustrezne, občina upošteva pri pripravi končnega predloga poseljenih in nepozidanih stavbnih zemljišč in njihovih razvojnih stopenj. Če se lastnik nepremičnine z mnenjem občine do danih pripomb ne strinja, lahko zahteva izdajo odločbe o uvrstitvi zemljišča med poseljena ali nepozidana stavbna zemljišča. Odločbo izda občina. Zoper odločbo lahko lastnik nepremičnine v 15 dneh od vročitve vloži pritožbo, kar pomeni da se ta rešuje v skladu s predpisi o upravnem postopku.

Ministrstvo zagotovi tehnične pogoje za vodenje zbirke podatkov ESZ na državni ravni. Občina mu zato pošlje podatke o poseljenih zemljiščih, podatke o pripadajočih zemljiščih javne cestne in javne železniške infrastrukture ter podatke o nepozidanih stavbnih zemljiščih z razvojnimi stopnjami, in sicer najpozneje do 1. januarja 2025.

2.3 Vzdrževanje podatkov ESZ

Pristojnost za vzdrževanje podatkov o pozidanih zemljiščih izvaja država. Vzdrževanje pozidanih zemljišč se izvaja na podlagi:

- upravnih postopkov s področja dovoljevanja graditve (gradbeno in uporabno dovoljenje),
- upravnega postopka določitve gradbene parcele obstoječim objektom (ZUreP-2),
- monitoringa posegov v prostor.

Občine vzdržujejo podatke o nezazidanih stavbnih zemljiščih in njihovih razvojnih stopenj na podlagi spremembe komunalne opremljenosti zemljišča ter spremembe prostorskega izvedbenega akta.

3 Sklep

Stroka, ki se ukvarja s problematiko nepremičnin in prostora, je na nujnost vzpostavitve državne evidence pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč opozarjala že dolgo časa. Združena v iniciativi *Odgovorno do prostora!* je leta 2016 v odmevni publikaciji z naslovom *Kultura prostora in graditve zdaj!* jasno navedla vzroke za slabo stanje v prostoru in kot eno od ključnih rešitev predlagala vzpostavitev ESZ na nivoju celotne države. Med pripravo in usklajevanjem nove prostorske in gradbene zakonodaje so posamezni strokovnjaki sodelovali s pripravljavcem zakonov – Ministrstvom za okolje in prostor – in skupaj so v novi zakon o urejanju prostora uspešno umestili omenjeno evidenco. Ministrstvo za okolje in prostor je s pomočjo EU-sredstev zagotovilo tudi zagonski kapital za inicialno vzpostavitev baze pripadajočih zemljišč objektov. Zdi se, da tokrat ne more iti nič več narobe in da bo evidenca dokončno vzpostavljena najpozneje do leta 2025. Žal pa ni tako. Inicialni zajem, ki ga bo država naredila do leta 2021, bo le prva faza na poti do pravne stabilizacije podatkov o stavbnih zemljiščih. Najpomembnejši delež za dosego tega cilja pa bodo morale narediti lokalne skupnosti, ki jim je ta evidenca prvenstveno namenjena in bodo imele od nje tudi največje koristi. Da pa se bodo občine tega zavedale in opravile zahtevno delo verifikacije inicialno zajetih podatkov, določevanja nezazidanih stavbnih zemljišč in razvojnih stopenj in na koncu tudi razgrnile evidenco in jo s tem pravno stabilizirale, pa je treba opraviti veliko informiranja in dokazovanja konkretne uporabnosti zbranih podatkov za upravljanje prostora v posamezni lokalni skupnosti. Ta prispevek je eden od kamenčkov v mozaiku ozaveščanja o pomembnosti ESZ in nekakšen apel občinam, da je sprejeti zakon o urejanju prostora le potrebna podlaga, striktno izvajanje tega zakona pa priložnost, da se slabo stanje na področju urejanja prostora konča in omogoči izvajanje aktivne zemljiške politike.

Avtorji prispevka zato pošiljamo apel vsem odgovornim odločevalcem na področju prostora v naši državi: izkoristite ponujeno priložnost, vložite potreben napor in rezultati ne bodo izostali. Ne nazadnje gre za prostor, vzpostavitev ESZ pa mora biti prostorski izziv vsem, ki delujejo na področju nepremičnin in prostora.

Izgubljenih priložnosti je bilo v preteklosti že na pretek.

Urban Jensterle
Igea d. o. o.
Koprska 94
1000 Ljubljana, Slovenija
E-pošta: urban.jensterle@igea.si

Nika Mesner
Geodetski inštitut Slovenije
Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
E-pošta: nika.mesner@gis.si

Matjaž Grilc
Digi data d. o. o.
Delavska cesta 24
4208 Šenčur, Slovenija
E-pošta: matjaz@digidata.si

Zahvala

Raziskava je bila izvedena v okviru Programa projektov eProstor, ki ga sofinancirajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Ministrstvo za okolje in prostor in Geodetska uprava Republike Slovenije.

Viri in literatura

- Internet 1: <http://www.projekt.e-prostor.gov.si/> (Sneto: 25. 7. 2018)
- Miklavčič, T., Fonda, M., Zavodnik Lamovšek, A., Pogačnik, A., Foški, M., idr. (2015): *Poročilo o prostorskem razvoju*. Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja. Dostopno na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf (sneto: 25. 7. 2018).
- Rakar, A., in Bogataj, M. (1985): *Strokovne osnove za nastanitev evidence stavbnih zemljišč*. Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo.
- Navodilo o evidenci stavbnih zemljišč*. Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 11/88. Ljubljana.
- Pravilnik o metodologiji za masovni zajem poseljenih zemljišč in določitvi vrste dejanske rabe poseljenih zemljišč*. Osnutek podzakonskega akta. Sneto: 7. 6. 2018.
- Pravilnik o projektni dokumentaciji*. Uradni list Republike Slovenije, št. 55/2008. Ljubljana.
- Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in železniške infrastrukture (ZEDRZ)*. Uradni list Republike Slovenije, št. 13/18. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B)*. Uradni list Republike Slovenije, št. 126/07. Ljubljana.
- Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*. Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 18/1984. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)*. Uradni list Republike Slovenije, št. 61/17. Ljubljana.