

# INSTRUMENTI ZEMLJIŠKE POLITIKE V POGOJIH TRŽNEGA GOSPODARSTVA IN PLURALIZMA LASTNIN

prof.dr. Albin Rakar

FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana

Prispelo za objavo: 14.9.1994

## Izveček

*V članku so najprej prikazane aktualne razmere na področju zemljiške politike in urejanja prostora pri nas, nato pa potrebe in možnosti za uvajanje nekaterih nedirektivnih instrumentov. Od slednjih sta v članku nekoliko podrobneje obravnavana le oblikovanje zaloge in komasacija stavbnih zemljišč.*

**Ključne besede:** *Geodetski dan, komasacija stavbnih zemljišč, Radenci, urejanje prostora, zaloga stavbnih zemljišč, zemljiška politika, 1994*

## 1.0 UVOD

Stanovanjska politika je zemljiška politika oziroma izgradnja mest in izvajanje zemljiške politike v praksi. Prva misel je bila v ZR Nemčiji izražena na začetku, druga pa sredi petdesetih let tega stoletja (Guettler 1983). V zavesti naših politikov navedenih misli, kot kaže, še dolgo ne bo, posebno domače pa niso niti piscem resornih zakonov in tudi ne piscem tki. „ciljnih raziskovalnih programov“ za področje prostora in stanovanja. Deklarativno imamo tržno gospodarstvo in smo že zelo blizu razvitemu delu Evrope, dejansko pa posegamo v prostor še vedno z brigadirskimi manirami in tudi znaten del planerjev je prepričanih, da za te namene zadošča že lično izdelan in vezan elaborat. Kako si sicer razlagati dejstvo, da v štirih letih po osamosvojitvi še vedno ni sprejet sistemski zakon s področja urejanja prostora in da ga zaenkrat ni niti v redni skupščinski proceduri. Ob tem pa je Ustavno sodišče enostransko poseglo v obstoječi Zakon o stavbnih zemljiščih in z razveljavitvijo nekaterih členov omogočilo sprostitev prometa z zemljišči, ne da bi ob tem zavarovalo tudi javni interes. Na ta način so „prave lokacije začele prihajati v prave roke“ in novi lastniki so prek političnih lobijev takoj začeli izsiljevati spremembe obstoječih urbanističnih planov, to pa je dejansko začetek konca načrtnega urejanja naselij.

Liberalizacijo prometa z zemljišči in nekontroliran prehod družbene v zasebno lastnino je omogočil tudi Stanovanjski zakon. Država je tako, namesto da bi oblikovala in sprejela konsistentni sistem zakonov in podzakonskih predpisov s področja urejanja prostora in zemljiške politike (Rakar 1993), dejansko ustvarila pogoje za

kriminalizirano privatizacijo stavbnih zemljišč, še predvsem najkvalitetnejših (Bežan 1994). Nastale razmere na področju zemljiške politike in urejanja prostora bo država seveda lahko sanirala le z direktivnimi in represivnimi instrumenti, mi pa si v nadaljevanju pogledimo, kakšne nedirektivne instrumente zemljiške politike izvajajo evropske države z visoko stopnjo civilizacije in njenih dosežkov na tem področju.

## 2.0 NEDIREKTIVNI INSTRUMENTI ZEMLJIŠKE POLITIKE

Izgradnjo mest in njihov prostorski razvoj je treba usmerjati, saj je nerealno pričakovati, da bi bil javni interes na tem področju zagotovljen samodejno. Že v uvodnem poglavju smo nakazali pomen in vlogo ustreznih instrumentov zemljiške politike pri prostorskem širjenju mest, oziroma posledice, ki nujno nastopijo, če takih instrumentov ni. Instrumenti zemljiške politike morajo dejansko sprotno reševati nekatera nasprotja objektivne narave med lastnikom kapitala (investitorjem), lastnikom zemljišča in državo oziroma lokalno skupnostjo. Znotraj navedenega trikotnika obstaja seveda nešteto povezav, tipične za področje zemljiške politike pa so predvsem:

- lastnik kapitala (investitor) ni lastnik zemljišča, na katerem bi rad gradil,
- oblika in položaj zemljišča, s katerim razpolaga investitor, nista primerna za nameravano gradnjo,
- izgradnja objekta je v opreki z javnim interesom oziroma ne izpolnjuje ustavno opredeljene ekološke in socialne funkcije, ki jo mora lastnina na zemljišču tudi zagotavljati.

In ker ima kapital svojo ceno, naštetá nesorazmerja pa svojo časovno dimenzijo, je zahteva lastnikov kapitala po njihovem hitrem reševanju objektivne narave. Povedano velja tudi, oziroma še predvsem, ko je lastnik kapitala država ali lokalna skupnost in gre za izgradnjo objektov v javnem interesu.

V egalitarni socialistični družbi so imela naštetá nesorazmerja precej drugačne razsežnosti in teža, saj je bila zasebna lastnina v podrejenem položaju, še posebej na področju zemljišč, ves kapital pa je bil dejansko v „družbeni lasti“. V pogojih pluralizma lastnin pa bo sleherni poseg v prostor v prvi vrsti poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes, ki ga ima lastnik nad zemljiščem. In ker demokracija in prisila nista nikjer dobri družabnici, bo treba dosedanje direktivne in oblastne mehanizme na področju zemljiške politike zamenjati s kooperativnimi. Da pa bi bili instrumenti te vrste uspešni, morajo biti predhodno zagotovljeni (Guettler 1992):

- legitimni nosilci instrumentov zemljiške politike, ki so lahko lokalna skupnost, lastniki zemljiških kompleksov ali pa specializirano podjetje,
- neprekinjeno sosledje potrebnih aktivnosti v smislu nakupa posamične parcele, oblikovanja kompleksa, ureditve zemljiškega kompleksa za potrebe izgradnje, prodaje oz. oddaje posameznih gradbenih parcel,
- finančna sredstva za izvedbo posameznega instrumenta. To so lahko redna ali izredna proračunska sredstva ali pa sredstva investitorjev. V zadnjem času se je kot izredno uspešno izkazalo združevanje obeh virov sredstev v smislu „Privat – Public – Partnership“ (Bartholomaei 1994).

Za načrtno izgradnjo in prostorski razvoj mest imajo nosilci zemljiške politike na voljo tele nedirektivne instrumente (Guettler 1992):

- nakup zemljišč na zalogo (Baulandvorrattung)
- nakup zemljišč za tekoče potrebe (praviloma z namenom kasnejše prodaje) (Zwischenerwerb)
- izvajanje predkupne pravice (Vorkaufsrecht)
- izvajanje pridržane oziroma izgovorjene pravice do nakupa zemljišč za določene namene oz. določene socialne grupe (Ankaufsvorbehalt)
- komasacija zemljišč (Baulandumlegung)
- nakup in opremljanje stavbnih zemljišč prek zasebno-pravnih družb
- nakup in opremljanje stavbnih zemljišč prek mešanih družb na podlagi posebnih pogodb (Stadtebauliche Verträge).

Prostor nam ne dopušča, da bi podrobneje predstavili vsakega od navedenih instrumentov, zato bomo podrobneje spregovorili le o dveh, in sicer o oblikovanju zaloge in o komasaciji stavbnih zemljišč.

### 2.1 Zaloga stavbnih zemljišč kot instrument usmerjanja prostorskega razvoja

Potrošnik bo v normalnih razmerah oblikoval zalogo svojih potrošnih dobrin vsaj v dveh primerih, in sicer: če je prepričan, da določene dobrine, ko jo bo potreboval, ne bo (več) na trgu in če je prepričan, da bo določena dobrina čez čas na trgu realno dražja. Če vlada na trgu določene dobrine popolna konkurenca in je ob tem tudi položaj politično stabilen, potem zaloge te dobrine ne potrebujemo oziroma; čim bolj se dejansko stanje na tržišču določene dobrine odmika od stanja popolne konkurence, tem bolj upravičeno (seveda upravičeno v ekonomskem smislu) je oblikovanje zaloge te dobrine.

Za razmere na trgu stavbnih zemljišč lahko skoraj z gotovostjo trdimo vsaj dvoje:

- določenega (stavbnega) zemljišča skoraj gotovo ne bo na voljo, ko ga bomo potrebovali
- v primerjavi z današnjo, sicer tudi monopolno ceno, bo skoraj gotovo dražje.

Oblikovanje zaloge stavbnih zemljišč je s tem več kot utemeljeno, sam obseg zaloge pa mora biti seveda določen na podlagi ekonomskih načel. V našem konkretnem primeru to pomeni, da moramo (tudi) pri oblikovanju zaloge stavbnih zemljišč stremeti za tem, da potreben obseg stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanjskih in drugih objektov javnega interesa zagotovimo pravočasno in z najmanjšimi možnimi finančnimi sredstvi, oziroma da z razpoložljivimi sredstvi zagotovimo pravočasno čim večji obseg stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanjskih in drugih objektov javnega interesa. Iz povedanega sledi, da štejemo oblikovanje zaloge stavbnih zemljišč kot enega od možnih instrumentov zemljiške politike v smislu pokritja potreb ne pa v smislu maksimiranja dobička. Če bi namreč z oblikovanjem zaloge stavbnih zemljišč hoteli maksimirati dobiček, bi na zalogo kupovali predvsem tista zemljišča, ki bi nam pri preprodaji prinašala največji dobiček. Natančneje: nakupovali bi predvsem tista zemljišča, kjer bi lahko (na špekulativen način seveda) dosegli največjo razliko med nakupno in (pre)prodajno ceno.

Ko govorimo o danih oziroma razpoložljivih sredstvih, se moramo zavedati, da imajo ta svojo časovno dimenzijo, prav tako pa tudi cene stavbnih zemljišč in z njimi povezana pripravljenost kupca, da določeno zemljišče proda. Ker vseh prvin, ki so pomembne pri sprejemanju odločitev v oblikovanju zaloge stavbnih zemljišč ne poznamo dovolj natančno, lahko štejeemo to vrsto odločitev kot odločitve z negotovostjo. Pri odločanju o zalogi stavbnih zemljišč namreč ne moremo dovolj natančno napovedati:

- spreminjanja obrestnih mer
- rasti cen stavbnih zemljišč
- odzivnosti prodajalca na spremembo cen stavbnih zemljišč.

Za navedene elemente tudi nimamo nikakršnih zanesljivih podatkov o tem, kako so se spreminjali v preteklosti, zato se bomo pri odločitvah lahko opirali le na izkušnje iz preteklosti in poznavanje razmer na trgu stavbnih zemljišč na splošno. Glede na izkušnje iz preteklosti in upoštevanje trenutne razmere na trgu stavbnih zemljišč lahko predlagamo naslednja izhodišča in smernice za oblikovanje potrebne zaloge stavbnih zemljišč.

Potrebna zaloga stavbnih zemljišč je tisti obseg stavbnih zemljišč, ki jih bo lokalna skupnost potrebovala za izgradnjo objektov in naprav, ki so nujno potrebni za izvajanje javnih zadev lokalnega pomena. Na teh zemljiščih mora biti lokalna skupnost vpisana kot lastnik pred začetkom posameznega planskega obdobja, v katerem je predvidena izgradnja navedenih objektov in naprav. Takšen obseg zemljišč predstavlja dejansko minimum potrebne zaloge. Glede na konkretne razmere na trgu stavbnih zemljišč in če upoštevamo indeks rasti cen teh zemljišč, pa lahko lokalna skupnost oblikuje tudi zalogo, ki je večja od minimalno potrebne. V tem primeru je časovni horizont, za katerega se še splača ustvarjati zalogo zemljišč, določen med drugim tudi z razmerjem med indeksom rasti cen stavbnih zemljišč in veljavno obrestno mero.

Po podatkih Instituta za komunalno gospodarstvo so naraščale cene ponujenih stavbnih zemljišč (v smislu izvajanja predkupne pravice) v obdobju 1988-1992 dvakrat hitreje kot je znašala realna obrestna mera za vezane vloge v tem času. Če predpostavljamo, da bo indeks rasti cen stavbnih zemljišč tudi v bodoče vedno višji kot bo realna obrestna mera za vezane vloge v banki, potem lahko postavimo tezo, da se lokalni skupnosti splača kupovati na zalogo najmanj tista zemljišča, na katerih je po sprejetem PIN-u predvidena izgradnja objektov v javnem interesu. Predpogoj seveda je, da je bil PIN pripravljen in sprejet na podlagi realno izkazanih potreb. Ob predpostavki, da bo indeks rasti cen zemljišč vedno višji kot bo realna obrestna mera za depozite v banki, bi se lokalni skupnosti splačalo nakupovati tudi prosta kmetijska zemljišča, torej zemljišča, ki (zaenkrat še) niso predvidena za gradnjo. Ta zemljišča bi kasneje ali zamenjali za stavbna ali pa preprosto spremenili v stavbna. V navedenem smislu razumejo pomen in vlogo zaloge stavbnih zemljišč tudi v ZR Nemčiji (Guettler 1983).

## 2.2 Komasaacija stavbnih zemljišč

Komasacijo stavbnih zemljišč štejejo v ZR Nemčiji kot enega od instrumentov kurejanja prostora in zagotavljanja potrebnih zemljišč za gradnjo (Bundesbaugesetz, člani 45-79). Čeprav so mnenja o njeni uspešnosti, predvsem pa o

njeni učinkovitosti deljena, pripisujejo komasaciji stavbnih zemljišč nekateri avtorji zelo velik pomen in pri tem navajajo kot referenčne primere Bonn (Sandmann 1983), Nuernberg (Hildebrandt 1983) in Frankfurt (Joekel 1994). S postopkom komasacije stavbnih zemljišč preoblikujemo in preuredimo zazidana in nezazidana stavbna zemljišča tako, da posamezne parcele ustrezajo gradbeno-urbanističnim zahtevam glede na položaj, obliko in velikost. Komasacija je kot instrument urejanja prostora primerna predvsem za preobrazbo obstoječih kmetijskih v stavbne parcele, lahko pa tudi za rekonstrukcijo in revitalizacijo že zgrajenih kompleksov (V ZR Nemčiji navajajo v tem smislu kot referenčni primer povojno rekonstrukcijo celotnega starega mestnega jedra v Bonnu. Komasacijsko območje je zajelo 852 parcel v skupnem obsegu 40,7 ha. Postopek so uradno začeli 9.08.1946, končan pa je bil šele leta 1969. Glej podrobneje: Sandmann, citirani vir).

**Z**a izvedbo postopka komasacije je zlasti pri večjih kompleksih potreben sprejet in veljavен zazidalni načrt, pri čemer pa lahko poteka izdelava zazidalnega načrta tudi vzporedno s pripravo komasacijskega načrta. Postopek komasacije stavbnih zemljišč je v grobem razdeljen v tri faze (Joekel 1994):

- iz parcel na celotnem komasacijskem območju tvorimo (v računskem smislu) komasacijsko maso,
- iz komasacijske mase izvzamemo potrebni obseg zemljišč za javne oziroma skupne namene (prometne, zelene in rekreacijske površine),
- ostanek površin (delitvena masa) oblikujemo v nove gradbene parcele in jih razdelimo po enem od delitvenih ključev med nekdanje lastnike. Podlaga za delitev je lahko površina ali pa prometna vrednost bivših parcel.

**Z**agovorniki komasacije stavbnih zemljišč navajajo predvsem tele njene prednosti (Joekel 1994):

- komasacija stavbnih zemljišč je instrument za realizacijo zazidalnega načrta, ob najmanjšem možnem posegu v zasebno lastnino in hkratni visoki stopnji pripravljenosti za sodelovanje vseh prizadetih,
- izvedba postopka komasacije služi praviloma v enaki meri zadovoljevanju interesov posameznika in skupnosti,
- pri komasaciji gre za izravnavo in uravnoteženje interesov, pri čemer se idealno in v največji možni meri izravnajo prednosti in slabosti, ki jih vsebuje urbanistično planiranje,
- postopek komasacije se vodi po uradni poti in zakon predpisuje obvezno upoštevanje prometne vrednosti zemljišč kot eno od izhodišč za delitev. Na ta način je zajamčen enakopraven položaj vsakemu udeležencu, tako da noben od lastnikov zemljišč ne more zahtevati zase še dodatne oziroma posebne ugodnosti,
- komasacija stavbnih zemljišč omogoča hitrejši začetek gradnje objektov, lastnikom zemljišč pa ni treba plačati prometnega davka in tudi ne nekaterih prispevkov,
- postopek komasacije hkrati omogoča občini, da na zelo eleganten način pridobi zemljišča za javne prometne, zelene in rekreacijske površine.

### 3.0 SKLEP

**N**a koncu se moramo spet spomniti začetnega stavka, ki pravi, da je stanovanjska politika zemljiška politika, izgradnja mest pa izvajanje zemljiške politike v praksi. Za trenutne razmere pri nas moramo žal misel brati z desne proti levi, glasi pa nekako takole: ker nimamo stanovanjske politike, ne rabimo ne zemljiške politike in ne njenega izvajanja v praksi. Amen!

**P**ri tem pozabljamo, da bodo lastniki zemljišč v bodoče ne samo gradili, ampak tudi načrtovali izrabo prostora, najmočnejši med njimi pa tudi odločali o tem, kje se bo kaj gradilo. Časov, ko je o prostorski širitvi mest odločal predvsem arhitekt, kvaliteta urbanističnih planov pa je bila odvisna predvsem od njihove grafične opreme, preprosto ne bo več. Posegi v prostor bodo predvsem posegi v zasebno lastnino, ti pa morajo biti v demokratičnih družbah subtilni. Če je nekoč arhitektovo črtalo gospodovalo nad lastnino, bo poslej lastnina gospodovala ne samo nad črtalom, ampak tudi nad kapitalom, ki bo iskal svojo lokacijo. V tem trikotniku bi morali geodeti iskati svojo priložnost. In sicer tukaj in zdaj, ne pa šele čez deset let, ko jim bo ostala na voljo le še vloga „pogodbenih podizvajalcev“. Žal nam trenutna naravnost šole in razpoložanje v stroki ne vzbujata upanja v kakšen bistveno drugačen in bolj obetaven scenarij.

#### Literatura:

- Bartholomaei, E., 1994, *Staedtebauliche Vertraege*, referat, 327. *Kurs des Instituts fuer Staedtebau Berlin, Berlin*, 7 str.
- Dresen, A., 1992, *Schaffung administrativen Voraussetzungen zur Durchfuehrung von Umlegungen in den neuen Bundeslaendern*, referat, 301. *Kurs des Instituts fuer Staedtebau Berlin, Berlin*, 6 str.
- Guettler, H., 1984, *Bodenvorratspolitik gestern und heute*, *Schriftenreihe des Instituts fuer Staedtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universitaet Bonn*, Heft 6, Bonn, 35-55.
- Guettler, H., 1992, *Ueberblick ueber Moeglichkeiten und Verfahren der Baulandbereitstellung*, referat, 301. *Kurs des Instituts fuer Staedtebau Berlin, Berlin*, 11 str.
- Hildebrandt, H., 1984, *Baulandumlegung in Nuernberg*, *Schriftenreihe des Instituts fuer Staedtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universitaet Bonn*, Heft 6, Bonn, 275-283.
- Kobale, D., 1994, *Lastninska razmejitev stavbnih zemljišč – Primer stanovanjske soseske Nova vas I v Mariboru*, *Diplomska naloga (mentor: prof.dr. A. Rakar)*, FAGG-Oddelek za geodezijo, Ljubljana.
- Mueller-Joekel, R., 1994, *Baulandumlegung*, referat, 327. *Kurs des Instituts fuer Staedtebau Berlin, Berlin*, 11 str.
- Rakar, A., 1986, *Nekateri vidiki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v ZR Nemčiji*, *Geodetski vestnik* (30), Ljubljana, šte. 3, 191-198.
- Rakar, A., 1989, *Aktualni problemi gospodarjanja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji*, *IB – Revija za planiranje*, Ljubljana, šte. 8.
- Rakar, A., 1992, *Aktualni problemi in odprta vprašanja lastninske razmejitve zemljišč v mestih*, XII. Sedlarjevo srečanje, Postojna, *Zbornik referatov*.
- Rakar, A. et al., 1993, *Oblikovanje celovitega modela in opredelitev instrumentov zemljiške politike s posebnim ozirom na zajemanje mestne rente v Ljubljani*, *FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana*, 109 str.
- Rakar, A., Čerček, J., 1994, *Zaloga stavbnih zemljišč kot instrument usmerjanja prostorskega razvoja*, *FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo*, 61 str.
- Runkel, P., 1993, *Baugesetzbuch*, *Verlag Bundesanzeiger, Koeln*.
- Sandmann, A. J., 1984, *Baulandumlegungen in der Stadt Bonn*, *Schriftenreihe des Instituts fuer Staedtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universitaet Bonn*, Heft 6, Bonn, 253-275.

*Šubic-Kovač, M. et al., 1994, Opredelitev in operacionalizacija pogojev za vzpostavitev kontroliranega trga stavbnih zemljišč na območju mesta Ljubljane, FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, 102 str.*

**Viri:**

*Bežan, M., 1994, Stavbno-zemljiška politika in urejanje mest, razprava na okrogli mizi o urejanju okolja in stavbno-zemljiški politiki, Ljubljana, 12. maj 1994, 5 str.*

*Ministrstvo za okolje in prostor, 1993, Zakon o urejanju prostora in graditvi, delovni osnutek, 1. december 1993.*

*Republiška geodetska uprava, 1993, Teze za Geodetski zakon, 6. verzija, 30.09.1993.*

*Recenzija: prof.dr. Tone Klemenčič  
prof.dr. Milan Naprudnik*