

Liljana JANKOVIČ GROBELŠEK
Miran GAJŠEK

Izkušnje in izzivi na področju zemljiške politike: na primeru Mestne občine Ljubljana

Zemljiška politika je morda najpomembnejši instrument usmerjanja razvoja poselitve, ki ga v Republiki Sloveniji kljub večdesetletnim strokovnim prizadevanjem še nismo uveljavili. Tudi zadnji poskus ministrstev za infrastrukturo in prostor ter finance skupaj z državno geodetsko upravo spomladi 2014 ni uspel. Očitno je bila osnovni cilj zelene uveljavitve nepremičninskega davka samo pridobitev novih proračunskih sredstev. Prostorski načrtovalci smo v nasprotju s tem prepričani, da mora učinkovita nepremičninska zakonodaja temeljiti na celovito urejenih podatkih prostorskega informacijskega sistema, osnovni cilj zakonodaje pa mora biti usmerjanje trajnostnega prostorskega razvoja. Slednje upoštevamo pri spremembah in do-

polnitvah Občinskega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del, ki so v pripravi. V prispevku so poleg odziva Mestne občine Ljubljana na nepremičninsko zakonodajo v marcu 2014 predstavljeni tudi predlogi zakonodajalcu za pravilnejšo pripravo nepremičninske zakonodaje.

Ključne besede: prostorsko in urbanistično načrtovanje, trajnostni prostorski razvoj, prostorski informacijski sistem – PIS, zemljiška politika RS, zemljišča za gradnjo stavb

1 Uvod

Zemljiška politika je eden od najpomembnejših instrumentov usmerjanja razvoja poselitve, ki v Republiki Sloveniji še vedno ni ustrezno celovito uveljavljen. Nekatera orodja zemljiške politike so sicer v uporabi (npr. komunalni prispevek, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča – NUSZ), še vedno pa čakamo na ustrezno urejanje zaloge zemljišč v javni lasti (ang. *land bank*), davek iz tako imenovane prirastkarnine (po eni od definicij plačilo spremembe namenske rabe) ter usklajenost zemljiške politike in drugih razvojnih politik države, regije, občine, mesta, naselja. Zadnji poskus ministrstev za infrastrukturo in prostor ter finance skupaj z državno geodetsko upravo spomladi 2014 ni uspel. Poskus je bil očitno usmerjen predvsem v pridobitev novih proračunskih sredstev, namesto da bi temeljil na celovito urejenih podatkih prostorskega informacijskega sistema in bi zagotavljal pozitivne prostorske učinke – usmerjanje trajnostnega prostorskega razvoja.

2 Občinski prostorski načrt MOL

Cilj Občinskega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana – strateški del (v nadaljevanju: OPN MOL SD) je udeležanje Vizije Ljubljana 2025 in strategije razvoja MOL za

naslednjih petnajst do dvajset let, kar omogoča skladen in trajnosten prostorski razvoj. V tem obdobju je treba predvsem:

1. kakovostno nadgraditi že urbanizirana območja na temelju načela urbane prenovе;
2. sanirati razpršeno gradnjo, neustrezno rabo prostora in nekatovostno oblikovanje pozidave;
3. dopolniti družbeno in gospodarsko javno infrastrukturo za dvig bivalnega standarda po vsem območju mestne občine;
4. racionalno širiti poselitev tam, kjer je to za razvoj Ljubljane nujno potrebno, in
5. spodbujati trajnostno rabo prostora tako, da bodo pri vseh novih prostorskih ureditvah in prenovah že obstoječih mestnih območij upoštevana načela racionalne rabe prostora, učinkovite rabe energije, spodbujanja uporabe javnega mestnega prometa in razvijanja zelenih površin. Pri tem je treba posebej poudariti, da se intenzivno zasledujejo cilji in pogoji Ljubljane, zelene prestolnice Evrope 2016. Zelo pomembno je, da se ohranjajo tri četrte namenske rabe v OPN MOL ID v obliki zelenih površin, ki jih namerava MOL še dodatno urejati v smislu izboljšanja kakovostnega in zdravega življenjskega okolja.

Namenska raba prostora OPN MOL ID (slika 1) prikazuje, da se prostorski razvoj Ljubljane usmerja v koncentrični model v ožjem mestnem središču, v radiocentrični in krakasti model v kompaktnem mestu ter v krakasti morfološki model v obmestnem prostoru, vse ob upoštevanju cestnega omrežja (slika 2), železniškega omrežja (slika 3) ter mestnega javnega – vodnega in zračnega prometa (slika 4). Izhodišča načrtovanja prostorskega razvoja MOL so obstoječe vrednote (naravne, kulturne in funkcionalne), ki ustvarjajo identiteto mesta in potenciala za njegov kakovosten razvoj (vir: OPN MOL SD).

V pripravi so spremembe in dopolnitve Občinskega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (v nadaljevanju OPN MOL ID), s katerimi bodo na lokalni ravni upoštevani tudi nekateri (v zakonodajnem smislu sicer manjkajoči, ne pa prepovedani) ukrepi zemljiške politike.

3 Spremembe in dopolnitve OPN MOL ID

Mestna občina Ljubljana izvaja po sprejemu strateškega in izvedbenega dela OPN v letu 2010 že drugo spremembo in dopolnitev OPN MOL ID. Kljub upočasnjenemu razvoju in splošni družbeni recesiji je v letu 2013 na poziv MOL k podaji pobud prispelo več kot 1800 pobud (slika 5). Gre za pobude različne narave, za predloge manjših sprememb znotraj obstoječih pogojev in namenske rabe prostora, vendar pa tudi za take, v okviru katerih lastniki še vedno želijo spremeniti primarno rabo prostora – obstoječa kmetijska zemljišča in v manjši meri gozdna zemljišča, ki jih je na območju MOL približno 70 % od vseh površin (slika 6). V skladu s prostorsko načrtovalsko prakso se sprejemljivost pobud presoja po strokovnih urbanističnih merilih in ob upoštevanju vseh omejitev varstva okolja. Pobude so presojane v postopku priprave ter sprejetja spremembe in dopolnitve OPN s strani vseh nosilcev urejanja prostora.

Pobude za spremembe in dopolnitve OPN MOL ID se obravnavajo na podlagi strokovnih podlag in urbanističnih meril za presojo pobud, ki temeljijo na skladnosti s strateškimi usmeritvami razvoja MOL, zagotavljanju javnega interesa, zaokrožitvah obstoječe poselitve, skladnosti z obstoječo tipologijo in morfologijo grajenega prostora in krajine, možnosti opremljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, prednostni prenovi in sanaciji degradiranih območij ter omejevanju razpršene gradnje in saniranju razpršene poselitve.

Obenem se upoštevajo merila in pogoji varstva okolja v najširšem pomenu, tako v smislu celovite presoje vplivov na okolje kot izključujočih pogojev posamičnih sektorjev (poplavna in

vodovarstvena območja, priobalna zemljišča, varovalni gozd in gozdovi s posebnim namenom, hrup, zrak, elektromagnetno sevanje, kulturna dediščina, varstvo narave in kmetijska zemljišča).

Zavedamo se, da bodo po uveljavitvi ustrezne in kakovostne zemljiške politike na ravni države prostorski in urbanistični načrtovalci bistveno lažje uveljavljali merila trajnostnega prostorskega razvoja na območju MOL in tudi vseh drugih lokalnih skupnosti. Strokovne službe na občinskih ravneh si prizadevamo, da se s pomočjo instrumenta prostorskega plana uveljavljajo merila smotrne rabe zemljišč – z usmerjanjem izrabe obstoječih stavbnih zemljišč in načrtovanjem morebitnih še potrebnih novih stavbnih zemljišč samo manjšega obsega, kot je dopolnitev obstoječe pozidave.

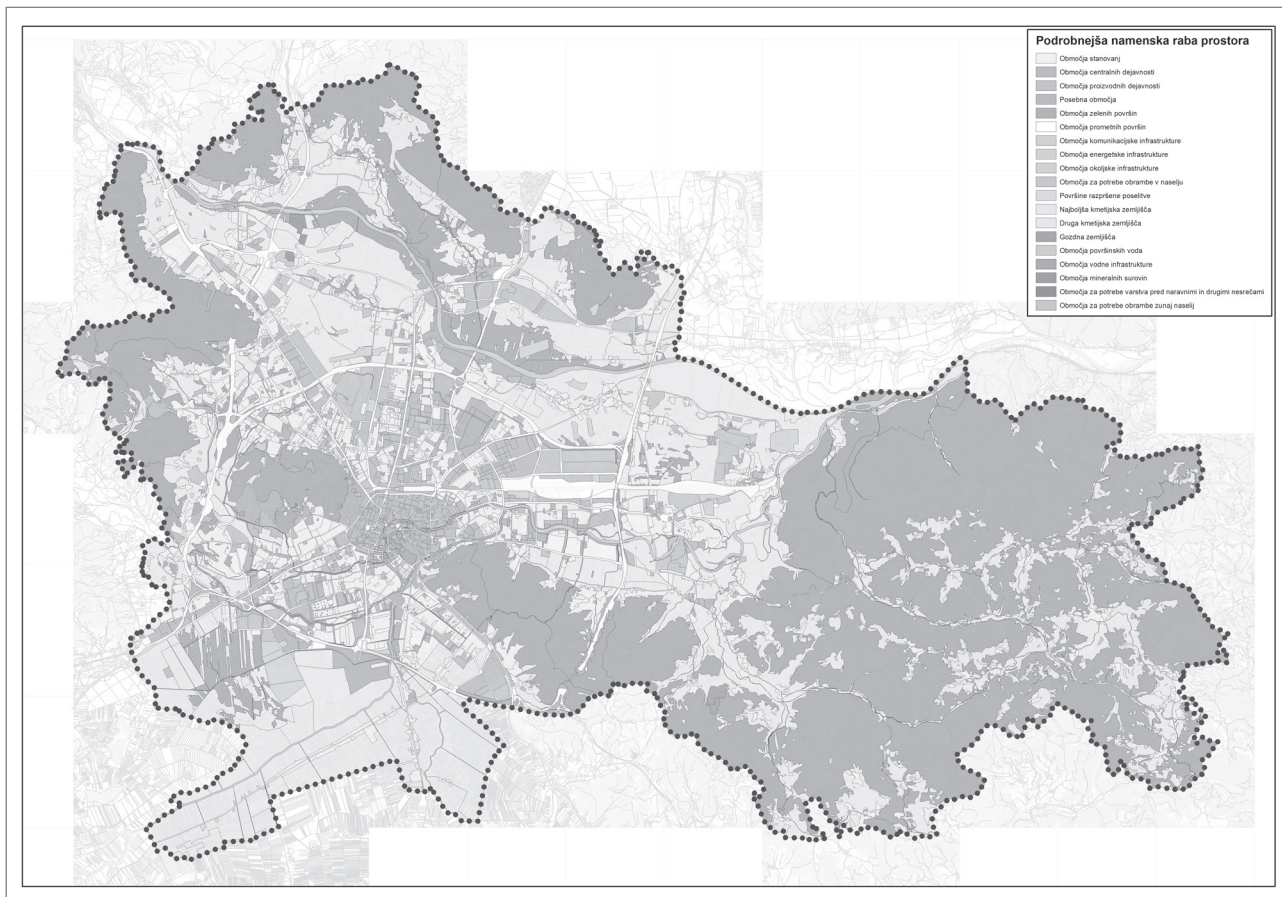
Vendar pa posebej poudarjamo, da tudi najboljši, v primeru MOL dvakrat nagradjen OPN (Zlati svinčnik Zbornice za arhitekturo in prostor 2011 in Fabianijevo priznanje 2013), ne more zagotoviti optimalnega načrtovanja in izvajanja prostorskega plana, ne da bi država udeleževala ustrezno zemljiško politiko.

Zato je pomembno vprašanje, ki je izraženo v naslovu četrtega poglavja:

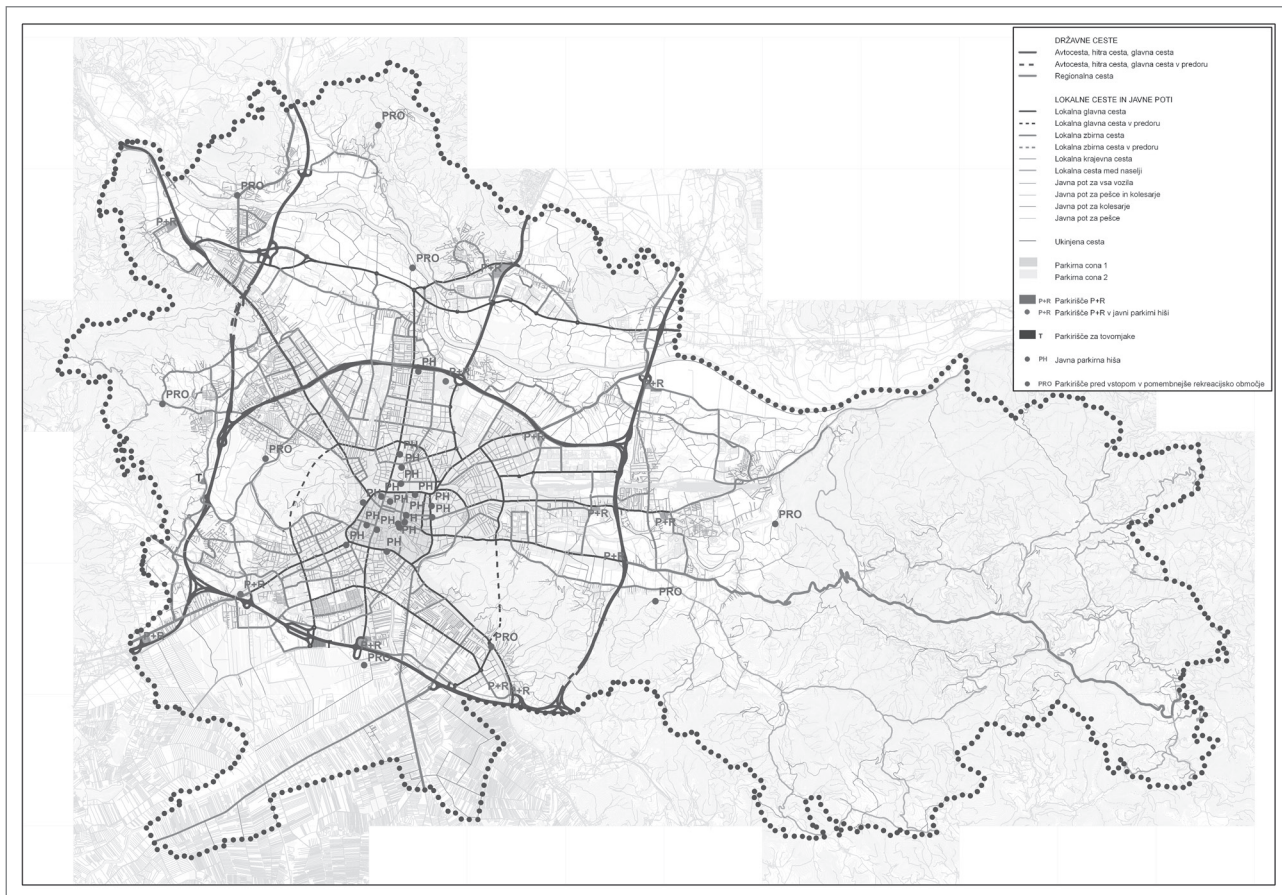
4 Ali je (bil) cilj nepremičninske zakonodaje v letih 2013 in 2014 tudi zagotovitev zemljiške politike RS?

Ker izkušnje iz tujine kažejo, da ustrezno urejena zemljiška politika rezultira v smotrni rabi prostora, ne moremo mimo vprašanja – ali je (bil) cilj ureditve nepremičninske zakonodaje v letih 2013 in 2014 (tudi) zemljiška politika Republike Slovenije? Naše prepričanje je, da bi odgovor moral biti pritrdilen! Praksa pa je žal pokazala, da je zaradi nekakovostne zakonodaje, neurejenih baz podatkov prostorskega informacijskega sistema (PIS) in neuskkljenosti podatkovnih baz s prostorskimi akti Ustavno sodišče RS razveljavilo izvedbeni del te nepremičninske zakonodaje.

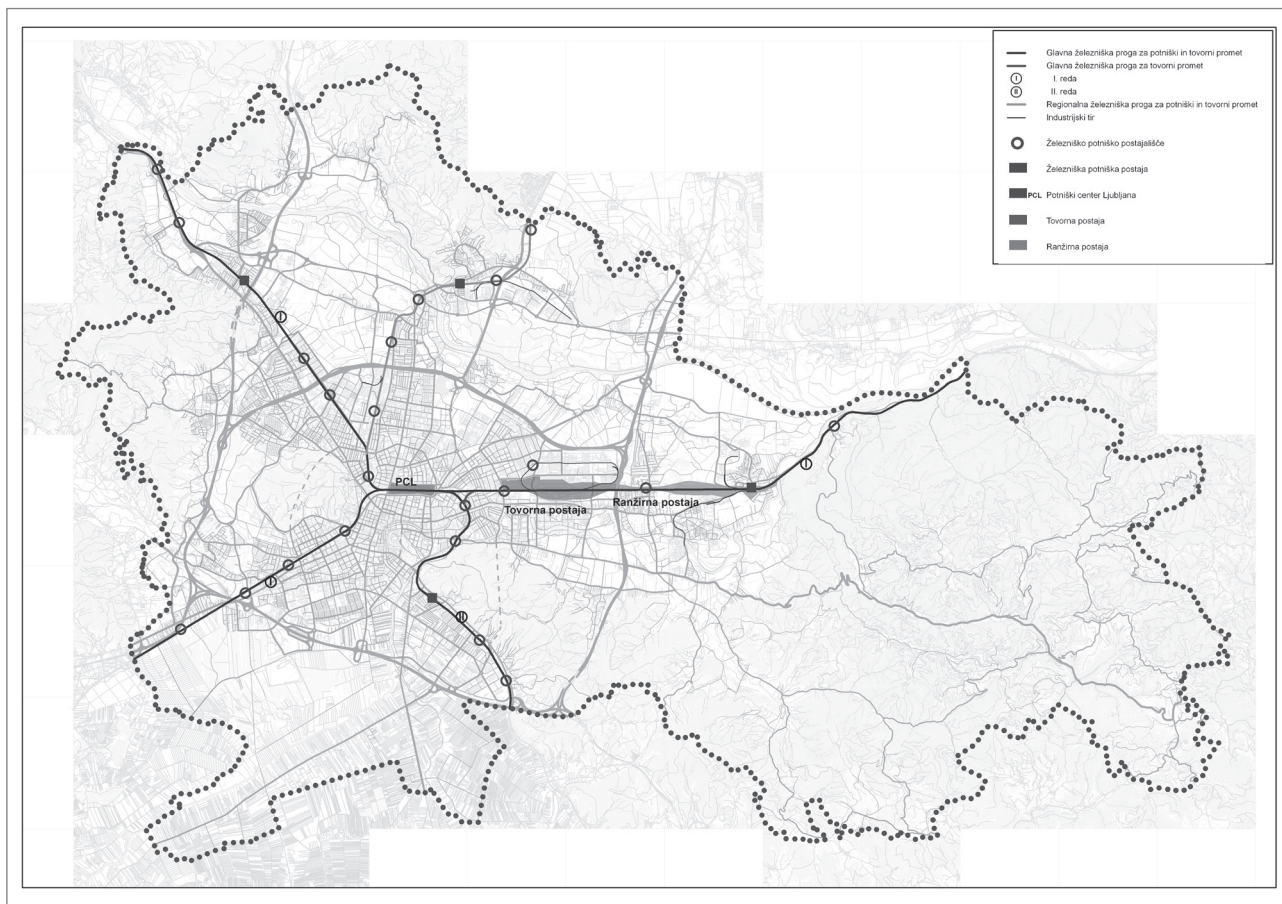
Zakonodaja je bila pripravljena neustrezno in nekakovostno, ker je očitno upoštevala predvsem finančni vidik (želeno pridobitev čim več novih proračunskih sredstev), ne pa tudi temeljnih principov prakse in zakonodaje s področij prostorsko načrtovalske in geodetske dejavnosti. Ob kritičnem pregledu zakonodaje z vidika uporabnika – lokalne skupnosti – smo na MOL oblikovali vprašanja, pripombe in predloge zakonodajalcu.



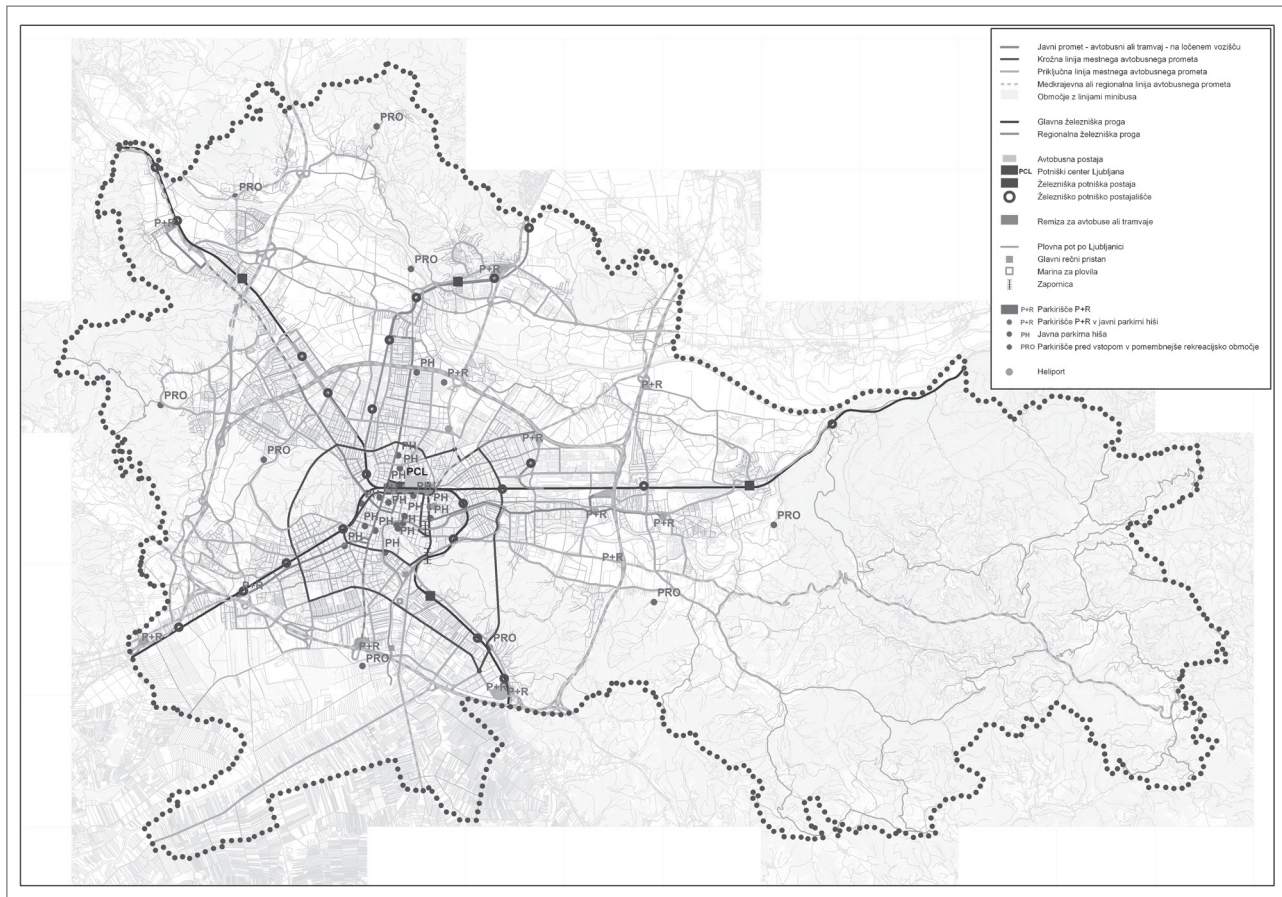
Slika 1: Namenska raba prostora (vir: OPN MOL ID, 2013)



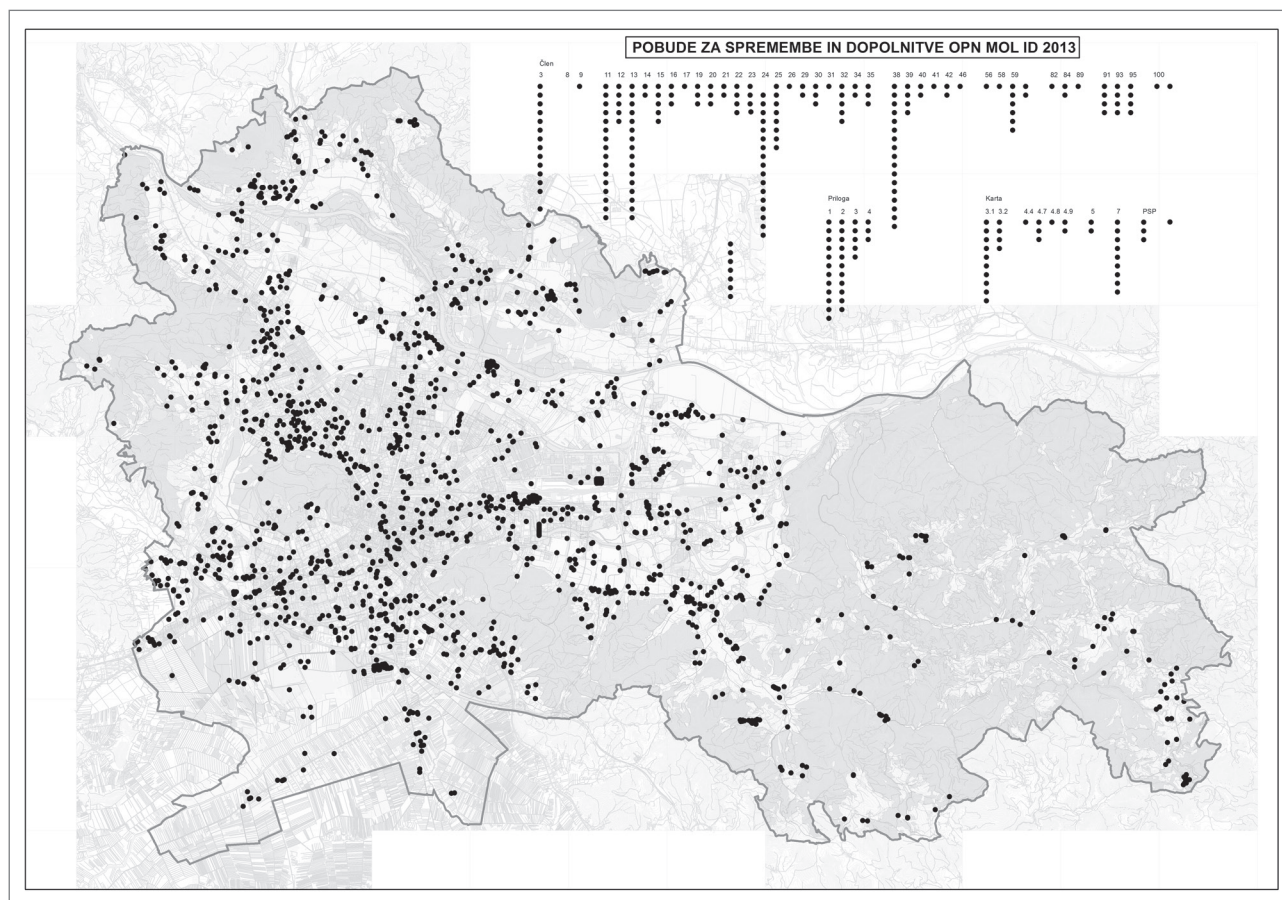
Slika 2: Cestno omrežje (vir: OPN MOL ID, 2013)



Slika 3: Železniško omrežje (vir: OPN MOL ID, 2013)



Slika 4: Mestni javni - vodni in zračni promet (vir: OPN MOL ID, 2013)



Slika 5: Pobude za plansko spremembo, v približno tretjini se predlaga poseg na primarno rabo prostora (vir: Osnutek sprememb in dopolnitev OPN MOL ID, 2014).

5 Nekatera vprašanja, pripombe in predlogi Mestne občine Ljubljana v zvezi z določanjem zemljišč za gradnjo stavb

V nadaljevanju predstavljeni predlogi, vprašanja in pripombe Mestne občine Ljubljana v zvezi z določanjem zemljišč za gradnjo stavb so bili v daljši in podrobnejši obliki posredovani zakonodajalcu. Na tem mestu poudarjamo predvsem problematiko določitve zemljišč za gradnjo stavb (v nadaljevanju: ZGS) v skladu s Pravilnikom o določanju zemljišč za gradnjo stavb. Poleg tega so bile zakonodajalcu poslani tudi pripombe glede neprimernosti predlaganega sistema obdavčitve stavbnih zemljišč.

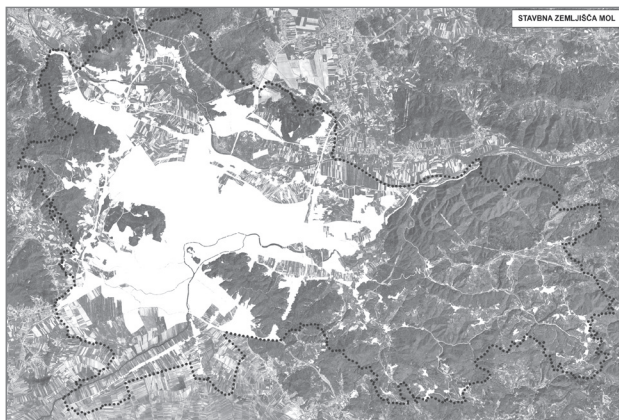
Zemljišča za gradnjo stavb so, skladno s Pravilnikom, stavbna zemljišča, ki so določena v občinskem prostorskem načrtu in na katerih je gradnja stavb dejansko mogoča oziroma dopustna, določi pa jih občina. Ta zemljišča naj bi bila bistveno bolj obdavčena kot druga nepozidana stavbna zemljišča, prihaja lahko do mnogokratnih razlik. S tem se lahko popolnoma strinjamo, saj bi ob pravilno nastavljeni metodologiji določanja

ZGS, ustreznih podatkih PIS in primerni obdavčitvi to lahko prineslo spodbudne učinke zemljiške politike, npr. aktivacijo nezazidanih stavbnih zemljišč (ZGS) in sprostitev prometa z njimi. Vendar pa je pravilnik o določitvi ZGS prinesel precej nedorečenosti, zaradi katerih naj bi bilo na občini težko breme določanja podatkov o ZGS na osnovi bistveno preslabo urejenih prostorskih evidenc in ob preveliko odprtih vprašanjih. Naj navedemo le nekatera.

Dopustno/mogoče

Prostorski akt določa dopustnost gradnje, za samo možnost gradnje pa se v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja s soglasji za priključitev določa možnost priključitve na posamezna omrežja gospodarske javne infrastrukture. Možnost gradnje se torej preverja za posamezno parcelo za posamezen tip gradnje. Dopustnost gradnje se spremeni v dejansko možnost gradnje šele s pridobitvijo gradbenega dovoljenja. Zato se lahko z gotovostjo kot ZGS opredelijo le zemljišča z dokončnim gradbenim dovoljenjem (za gradnjo stavb).

Sporočanje podatkov v geodetske evidenc in predaja podatkov Neprimerna so določila, da morajo občine posredovati podatke o namenski rabi zemljišč in ZGS, nato pa sporočiti podat-



Slika 6: Na območju MOL je približno 30 % stavbnih zemljišč, med njimi so tudi zelene stavbne površine (vir: OPN MOL ID, 2013).

ke ob vsaki spremembi evidenc GURS (delitev ali združitve parcel). Grafični del OPN MOL ID je vezan na stanje zemljiškega katastra na dan, ki je naveden v OPN MOL ID, in ne na vsakokratni veljavni kataster. Predlog je, da se občinam predpiše predaja občinskih podatkov v grafičnem formatu, ki ga bo GURS lahko kadarkoli prenesel na parcele, obenem pa naj metodologija upošteva, da vse parcele niso 100-odstotno na območju MOL.

Natančnost parcele/natančnost enote urejanja prostora

Zakonodajalec zahteva, da se za posamezno parcelo opredeli, ali gre za zemljišče za gradnjo stavb ali ne. OPN MOL ID določa dopustnost gradnje v nekaterih primerih za enote urejanja prostora, ki presegajo velikost posamezne parcele, in ne za posamezne parcele, kar omogoča prostorska zakonodaja. Določil OPN glede dopustnosti gradnje, ki je vezana na enote urejanja prostora, ponekod ni mogoče prenesti na posamezne parcele.

Gradnja stavb, ki omogočajo funkcioniranje obstoječih objektov

Na določenih zemljiščih so dopustne le gradnje stavb, ki omogočajo funkcioniranje obstoječih objektov (npr. samo garažne stavbe, stavbe družbene infrastrukture). Predlog je, da se taka zemljišča ne opredelijo kot ZGS.

Podzemne garaže in podzemne pasaže

OPN MOL ID ponekod dopušča gradnjo podzemnih garaž tudi pod namenskimi rabami, kjer gradnja stavb sicer ni dopustna (npr. pod parki, cestami in trgi ali v območjih večstanovanjske gradnje). Natančne lokacije največkrat ni mogoče določiti. Vprašanje je, ali so podzemne garaže in podzemne pasaže pod javnimi površinami stavbe, ki jih je treba opredeliti kot ZGS. S tem se odpira tudi vprašanje, kako opredeliti ZGS v primeru večnivojske rabe prostora.

Varovalni režimi

Na zemljiščih, na katerih veljajo različni varovalni režimi, gradnja ni dopustna ali je le pogojno dopustna (poplavna varnost, vodovarstvena območja, zavarovana območja narave, naravne vrednote in kulturne dediščine, varovalni pasovi infrastrukture idr.). Področna zakonodaja določa širino varovalnih pasov prometne, okoljske, energetske in elektronske komunikacijske infrastrukture, za poseg v območje pa predvideva posebno soglasje pristojnega izvajalca gospodarske javne službe. Pri prometni infrastrukturi je možnost gradnje odvisna tako od vrste objekta kot tudi od kategorije ceste: pri lokalnih cestah nižje kategorije je mogoče predvideti, da bo v varovalnem pasu gradnja mogoča, kar pa ni mogoče zagotoviti za lokacije ob pomembnejših lokalnih in državnih cestah ter železnicah. Vprašanje je določitev ZGS na zemljiščih, za katera so režimi opredeljeni ohlapno oziroma se dopustnost posegov presoja v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

Pozidana zemljišča

Vsaka stavba mora imeti pripadajočo parcelo, namenjeno gradnji (gradbeno parcelo). Za opredelitev pozidanega zemljišča, ki ni prosto za gradnjo drugih stavb (in ni ZGS), je treba upoštevati zahtevano velikost zemljišča, faktorje izrabe zemljišča in obvezne površine za funkcioniranje objekta po določilih prostorskega akta. Ni sprejemljivo, da so kot pozidana zemljišča opredeljena le tista, na katerih stojijo stavbe. Dejansko so pozidana zemljišča tudi parcele, namenjene gradnji (gradbene parcele) teh stavb, in tudi zemljišča, na katerih so izvedeni gradbenoinženirski objekti, ki niso stavbe: športna igrišča, parki ipd. Ta namreč tudi niso prosta za gradnjo stavb. Za korektno določitev pozidanih zemljišč je nujno potreben podatek iz PIS o gradbenih parcelah na podlagi izdanih gradbenih dovoljenj.

Državni prostorski načrti

Na območjih, za katera so sprejeti DPN ali so DPN v pripravi, občina ni upravljavec prostora, torej tudi ne določa ZGS. Skladno s Pravilnikom občina ne določa ZGS na območju DPN, država pa nima podlage za to. Vprašanje je, kdo in kako določi ZGS v območjih DPN.

Predlog določanja stopenj ZGS

V namen ustrežnejše rešitve enopomenske razdelitve zemljišč na ZGS-da ali ZGS-ne MOL predlaga, naj se sistem spremeni – dopustnost gradnje naj se vrednoti po več stopnjah (glede na razvoj zemljišča); zadnja stopnja je lahko dejanska možnost gradnje, pridobljena z dokončnim gradbenim dovoljenjem, vmesne pa so odvisne od različnih omejitev za gradnjo na ZGS (začasni režimi, izgrajenost GJI, izvedbeni pogoji OPN, ki zahtevajo predhodne ureditve idr.).

Predlog za upoštevanje podrobne namenske rabe pri vrednotenju nepremičnin

MOL predlaga, naj se modeli vrednotenja spremenijo tako, da se različne podrobne namenske rabe izražajo v različnih stopnjah/faktorjih (s tem bi ustrezno višje vrednotili ZGS za gradnjo stolpnice v primerjavi z ZGS za gradnjo enodružinske hiše ipd.).

6 Sklep

Poskus uveljavitve nepremičninske zakonodaje RS je prinesel nekaj pomembnega – dejstvo je, da bo tovrstna zakonodaja uveljavljena. Poleg tega je ta poskus opozoril na pomen vhodnih podatkov in evidenc in spodbudil njihovo urejanje. Temaatika je postala širše družbeno izpostavljena in opazovana. Tudi zato smo prepričani, da mora biti ob uvedbi nepremičninske zakonodaje osnovni cilj usmerjanje trajnostnega prostorskega razvoja, učinkovita in sodobna nepremičninska zakonodaja pa mora temeljiti na dobro urejenih predhodnih podatkih prostorskega informacijskega sistema – PIS.

Nepremičninska zakonodaja mora biti usklajena z zakonodajo s področja geodetske in prostorsko-načrtovalske dejavnosti. Zakonodaja mora biti pregledna, logična in pravična. Obenem je nujno, da je razumljiva vsem, ki jo bodo izvajali, zato je MOL predlagala, da bi aktivno sodelovala pri njeni pripravi. Pomembno je tudi, da bo dovolj časa za javno preveritev tako pomembne zakonodaje – za strokovno in javno razpravo.

Naj ponovno poudarimo, da tudi najboljši občinski prostorski načrt ne more zagotavljati optimalnega načrtovanja in izvajanja prostorskega plana, ne da bi država udeleževala ustrezno zemljiško politiko.

.....
Dr. Liljana Jankovič Grobelšek, univ. dipl. inž. arh.
Oddelek za urejanje prostora Mestne občine Ljubljana, vodja Odseka za prostorske planske akte
E-pošta: liljana.jankovic@ljubljanasi

Mag. Miran Gajšek, univ. dipl. inž. arh.
Oddelek za urejanje prostora Mestne občine Ljubljana, vodja Oddelka za urejanje prostora Mestne občine Ljubljana
E-pošta: miran.gajsek@ljubljanasi

Opombe

^[1] Pričujoči prispevek je nastal na osnovi predavanja na *Geodetskem dnevu*, ki je 4. aprila 2014 potekal v Ljubljani. Tam smo povedali, da je ustavna razveljavitev slabo pripravljene nepremičninske zakonodaje pokazatelj, da se bo treba ob ponovni pripravi zakonodaje bistveno bolj posvetiti njeni vsebini in njeni povezavi z vsemi predpisi, na katere vpliva, ter vsem posledicam, ki jih prinaša. Na Geodetskem dnevu 2014

se sicer razprava o tej najbolj aktualni in pereči geodetsko-prostorski tematiki prve polovice leta 2014 sploh ni razvila. Zato menimo, da je objava pričujočega prispevka priložnost za kritično strokovno razpravo, ki se ji ne moremo več izogibati, če želimo uveljaviti sodobno in kakovostno nepremičninsko zakonodajo RS in zagotavljati trajnostni prostorski razvoj RS v skladu z načeli politike teritorialne kohezije Evrope 2020.

Viri in literatura

Določitev zemljišč za gradnjo stavb na območju MOL za leto 2014 (za zemljišča brez pridobljenih gradbenih dovoljenj in izven veljavnih OPPN), LUZ d. o. o., 2014.

Gajšek, M., 2009: Smeri urbanega razvoja Ljubljane Ljubljane. Arhitekturni bilten, letnik 39, številka 181/182.

Izdelava metodologije o načinu določanja zemljišč za gradnjo stavb na območju MOL (za zemljišča brez pridobljenih gradbenih dovoljenj in izven veljavnih podrobnih prostorskih aktov) št. P-ZIN-2/14, Locus d. o. o., 2014.

Jankovič Grobelšek, L., 2012: Za javnost odprt zasebni prostor kot dopolnitev omrežja mestnega javnega prostora. Urbani izziv, letnik 23, številka 1.

Ljubljana, zelena prestolnica Evrope 2016, vir: <http://www.ljubljana.si/si/zelena-prestolnica/>.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 – DPN, 22/11 – popr., 43/11 – ZKZ-C in 53/12 – obvezna razlaga, 9/13).

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – strateški del (Uradni list RS, št. 78/10).

Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Uradni list RS, št. 66/13).

Pripombe in predlogi v zvezi z določanjem zemljišča za gradnjo stavb in obvestilo o podatkih Mestne občine Ljubljana; Oddelek za urejanje prostora MOL, 31. 3. 2014.

Vogelji, Jan, 2010: Fifteen Steps towards Territorial Cohesion. Creating our futures, ECTP-CEU.

Zakon o davku na nepremičnine (ZDavNepr), (Uradni list RS, št. 101/13, 11/14 – Skl. US in 22/14 – Odl. US). Zakon je bil razveljavljen s 1. 4. 2014.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN), (Uradni list RS, št. 50/06, 87/11, 40/12 – ZUJF in 22/14 – Odl. US).